Apa Kabar

REFORMASI PENDIDIKAN?

Melacak Ideologi Kepentingan dan Fakta Dunia Pendidikan

Montserrat Gomendio
José Ignacio Wert

JIM & ZAM

APA KABAR REFORMASI PENDIDIKAN?

Melacak Ideologi, Kepentingan dan Fakta Dunia Pendidikan

Montserrat Gomendio & José Ignacio Wert

JIM & ZAM

APA KABAR REFORMASI PENDIDIKAN?

Melacak Ideologi, Kepentingan dan Fakta Dunia Pendidikan

Judul Asal	:	Dire Straits: Education Reforms, Ideology, Vested Interests, and Evidence
Penulis	:	- Montserrat Gomendio - José Ignacio Wert
Alih Bahasa	:	Tim Jim-Zam
Tata Letak	:	Udin Juhrodin
Cover	:	Jim-Zam
ISBN	:	XXXXX
Edisi	:	Juni 2025
Penerbit	:	Jim-Zam
Alamat	:	Komplek Perumahan Griya Sampurna Blok E-136 Dessa Sukadana Kecamatan Cimanggung Kabupaten Sumedang Provinsi Jawa Barat Indonesia

Lisensi :

PENGANTAR

Pendidikan adalah pilar fundamental bagi kemajuan individu, masyarakat, dan bangsa. Ia tidak hanya membekali individu dengan keterampilan untuk menghadapi tantangan kehidupan, tetapi juga mendorong pertumbuhan ekonomi, mobilitas sosial, dan kohesi masyarakat. Namun, seperti yang diuraikan dengan cemerlang oleh Montserrat Gomendio dan José Ignacio Wert dalam buku berjudul asli *Dire Straits—Education Reforms: Ideology, Vested Interests, and Evidence*, yang diterjemahkan menjadi *Apa Kabar Reformasi Pendidikan? Melacak Ideologi, Kepentingan dan Fakta Dunia Pendidikan*, upaya untuk mereformasi sistem pendidikan sering kali terhambat oleh jaringan kompleks ideologi, kepentingan pribadi, dan tantangan tata kelola. Buku ini menawarkan analisis mendalam dan berbasis data tentang mengapa reformasi pendidikan begitu sulit untuk dirancang, dilaksanakan, dan dipertahankan, sekaligus memberikan wawasan berharga tentang bagaimana kita dapat mengatasi hambatan-hambatan ini untuk menciptakan sistem pendidikan yang lebih efektif dan adil.

Dalam era globalisasi, inovasi teknologi, dan persaingan ekonomi yang semakin ketat, sistem pendidikan di seluruh dunia menghadapi tekanan yang belum pernah terjadi sebelumnya. Pemerintah, pendidik, dan pemangku kepentingan lainnya dituntut untuk memastikan bahwa siswa tidak hanya memiliki keterampilan dasar seperti literasi dan numerasi, tetapi juga kemampuan berpikir kritis, kreativitas, dan adaptabilitas yang diperlukan untuk berkembang dalam ekonomi berbasis pengetahuan. Namun, seperti yang ditunjukkan oleh Gomendio dan Wert, meskipun ada peningkatan investasi dan ketersediaan data dari penilaian internasional seperti PISA (Programme for International Student Assessment) dan TIMSS (Trends in International Mathematics and Science Study), kemampuan siswa di banyak negara tetap stagnan. Fenomena yang disebut sebagai "stagnasi pendidikan" ini menyoroti kegagalan banyak reformasi untuk mencapai tujuan yang diharapkan.

Buku ini relevan karena menggali akar permasalahan reformasi pendidikan dengan perspektif komparatif yang unik. Dengan pengalaman langsung sebagai pembuat kebijakan di Pemerintah Spanyol dan penasihat di OECD, penulis membawa

wawasan yang kaya dan multidimensi. Mereka tidak hanya menganalisis data dan data internasional, tetapi juga mempertimbangkan konteks politik, ideologis, dan tata kelola yang membentuk kebijakan pendidikan. Pendekatan ini memungkinkan pembaca untuk memahami mengapa reformasi pendidikan sering kali terjebak dalam konflik antara ideologi, kepentingan pribadi, dan kebutuhan akan kebijakan berbasis data.

Salah satu tema sentral dalam *Dire Straits—Education Reforms: Ideology, Vested Interests, and Evidence* adalah kompleksitas ekonomi politik reformasi pendidikan. Gomendio dan Wert menyoroti bagaimana reformasi pendidikan berbeda dari reformasi kebijakan lainnya karena sifatnya yang sangat dipengaruhi oleh ideologi dan kepentingan pribadi. Pada tahap awal pengembangan sistem pendidikan, fokus utama adalah ekspansi akses, yang relatif "mudah" karena selaras dengan kepentingan berbagai pemangku kepentingan—dari pemerintah yang ingin membangun bangsa, hingga guru dan penyedia layanan yang mendapat manfaat dari peningkatan sumber daya. Namun, ketika fokus beralih ke peningkatan kualitas dan efisiensi, konflik mulai muncul. Reformasi berbasis kinerja, seperti penerapan akuntabilitas, evaluasi guru, dan otonomi sekolah, sering kali bertentangan dengan kepentingan serikat guru, birokrat, dan penyedia layanan, yang khawatir kehilangan sumber daya, kekuasaan, atau stabilitas pekerjaan.

Penulis juga mengeksplorasi peran ideologi dalam membentuk debat pendidikan. Di banyak negara, terdapat perpecahan mendalam antara partai politik di sayap kiri dan kanan mengenai tujuan pendidikan—apakah prioritasnya adalah kualitas dan efisiensi (sering didukung oleh sayap kanan) atau ekuitas dan inklusivitas (sering didukung oleh sayap kiri). Perbedaan ini tidak hanya memengaruhi kebijakan pendanaan dan kurikulum, tetapi juga pandangan tentang peran negara versus penyedia swasta dalam pengelolaan sekolah. Ideologi juga memengaruhi sikap terhadap serikat guru, dengan sayap kiri cenderung mendukung tuntutan serikat untuk gaji lebih tinggi dan ukuran kelas yang lebih kecil, sementara sayap kanan mendorong kompetisi, akuntabilitas, dan evaluasi berbasis kinerja.

Bagian penting lain dari buku ini adalah analisis tentang tata kelola sistem pendidikan. Gomendio dan Wert menjelaskan bagaimana pengaturan tata kelola—baik sistem terpusat maupun desentralisasi—memengaruhi kemampuan pemerintah untuk melaksanakan reformasi. Dalam sistem terpusat, pemerintah pusat memiliki kekuasaan penuh atas pendanaan, kurikulum, dan penilaian, tetapi sering kali kurang responsif terhadap kebutuhan lokal. Sebaliknya, desentralisasi bertujuan untuk meningkatkan efisiensi dan fleksibilitas, tetapi dapat menciptakan ketegangan antara pemerintah pusat dan daerah, terutama ketika tanggung jawab dan sumber daya tidak dialokasikan dengan jelas. Buku ini menyoroti bagaimana kurangnya koordinasi dan pembagian tanggung jawab yang ambigu dapat menghambat reformasi, terutama di negara-negara dengan polarisasi politik yang tinggi.

Peran pemangku kepentingan juga menjadi fokus utama. Siswa dan keluarga mereka, sebagai penerima manfaat utama pendidikan, sering kali kurang terorganisir dan tidak memiliki kekuatan politik untuk mendorong perubahan. Sebaliknya, serikat guru, sebagai kelompok yang terorganisir dengan baik, memiliki pengaruh besar dan sering kali menentang reformasi yang dianggap mengancam keamanan pekerjaan atau kondisi kerja mereka. Penulis mencatat bahwa di banyak negara, serikat guru memprioritaskan gaji seragam dan stabilitas pekerjaan daripada insentif berbasis kinerja, yang dapat bertentangan dengan kepentingan siswa.

Salah satu kontribusi terpenting dari *Dire Straits—Education Reforms: Ideology, Vested Interests, and Evidence* adalah analisis mendalam tentang penilaian skala besar internasional (ILSAs) seperti PISA dan TIMSS. Gomendio dan Wert mengevaluasi data yang dihasilkan oleh survei ini dan menyoroti temuan utama, seperti kurangnya korelasi antara tingkat investasi (di atas ambang tertentu) dan kemampuan siswa . Mereka juga membahas variabel konteks-spesifik seperti otonomi sekolah, yang hanya efektif jika disertai dengan mekanisme akuntabilitas dan diterapkan dalam sistem pendidikan yang sudah matang.

Namun, penulis juga mengakui keterbatasan data internasional. Banyak rekomendasi kebijakan dari ILSAs bersifat umum dan gagal mempertimbangkan konteks lokal, yang dapat menyebabkan penerapan yang tidak efektif. Selain itu, isu ekuitas dalam pendidikan sulit diukur secara akurat, karena variabel yang ada sering kali tidak mencakup aspek-aspek penting dari ketimpangan sosial. Akibatnya, rekomendasi kebijakan sering dipengaruhi oleh ideologi, seperti dorongan universal untuk kebijakan komprehensif yang menghindari pengelompokan berdasarkan kemampuan, meskipun data menunjukkan bahwa pendekatan ini dapat memperburuk ketimpangan di masyarakat yang tidak egaliter

Buku ini juga menawarkan analisis komparatif yang menarik tentang sistem pendidikan berkinerja tinggi dan rendah. Negara-negara Asia Timur, seperti Korea Selatan dan Singapura, telah berhasil mengubah sistem pendidikan mereka dengan berfokus pada kualitas guru, pelatihan ketat, dan jalur karier yang jelas, meskipun dengan ukuran kelas yang besar. Keberhasilan ini sebagian besar didukung oleh pendekatan non-ideologis dan konsistensi kebijakan jangka panjang. Sebaliknya, negara-negara Amerika Latin menghadapi tantangan besar, dengan kemampuan siswa yang tetap rendah meskipun ada ekspansi akses yang signifikan. Pengaruh kuat serikat guru di wilayah ini sering kali menghambat reformasi yang berfokus pada kualitas guru dan evaluasi.

Di negara-negara Eropa, Amerika Utara, dan Oseania, hasilnya bervariasi. Banyak dari negara-negara ini gagal meningkatkan kemampuan siswa meskipun ada peningkatan investasi dan reformasi yang berulang. Penulis berargumen bahwa kegagalan ini sebagian disebabkan oleh rekomendasi kebijakan yang menyesatkan dan biaya politik yang tinggi, yang sering kali diperburuk oleh pertarungan ideologis dan konflik kepentingan.

Bab khusus tentang Spanyol memberikan wawasan yang mendalam tentang tantangan reformasi pendidikan dalam konteks nyata. Sebagai mantan pembuat kebijakan di Pemerintah Spanyol, Gomendio dan Wert menceritakan pengalaman mereka merancang dan melaksanakan reformasi di tengah krisis keuangan dan ketegangan politik. Mereka menyoroti bagaimana polarisasi politik dan penolakan dari pemangku kepentingan menghambat implementasi, serta bagaimana reformasi yang berhasil sering kali dibatalkan oleh pemerintahan berikutnya. Pengalaman ini menggarisbawahi pentingnya konsensus politik dan keberlanjutan kebijakan untuk keberhasilan reformasi.

Meskipun menyoroti banyak tantangan, *Apa Kabar Reformasi Pendidikan? Melacak Ideologi, Kepentingan dan Fakta Dunia Pendidikan* tetap optimis tentang potensi data untuk mendorong perubahan. Penulis menekankan perlunya rekomendasi kebijakan yang lebih kontekstual dan adaptif, serta pentingnya proyek percontohan untuk menguji reformasi sebelum diterapkan secara luas. Mereka juga menyerukan dialog yang lebih inklusif antara pemerintah, pendidik, dan pemangku kepentingan untuk mengurangi polarisasi dan membangun konsensus.

Buku ini adalah panggilan untuk bertindak—bagi pembuat kebijakan, pendidik, dan masyarakat secara keseluruhan—untuk mengatasi stagnasi pendidikan dan memastikan bahwa sistem pendidikan dapat memenuhi tuntutan dunia yang berubah dengan cepat. Dengan menggabungkan analisis berbasis data, perspektif komparatif, dan pengalaman langsung, Gomendio dan Wert telah menghasilkan karya yang tidak hanya mencerahkan, tetapi juga memberikan harapan bahwa reformasi pendidikan yang efektif dan berkelanjutan adalah mungkin, meskipun di tengah tantangan yang kompleks.

Dire Straits—Education Reforms: Ideology, Vested Interests, and Evidence, yang kini hadir dalam terjemahan berjudul *Apa Kabar Reformasi Pendidikan? Melacak Ideologi, Kepentingan dan Fakta Dunia Pendidikan*, adalah kontribusi penting bagi diskusi global tentang pendidikan. Buku ini tidak hanya mengidentifikasi hambatan-hambatan utama dalam reformasi pendidikan, tetapi juga menawarkan wawasan praktis tentang bagaimana kita dapat mengatasinya. Bagi pembaca di Indonesia, buku ini relevan karena tantangan yang diuraikan—polarisasi ideologis, konflik kepentingan, dan kompleksitas tata kelola—juga dihadapi dalam konteks lokal. Dengan memahami dinamika ini dan belajar dari pengalaman global, kita dapat bekerja menuju sistem pendidikan yang lebih adil, efisien, dan responsif terhadap kebutuhan siswa dan masyarakat.

Kami berharap buku ini akan menginspirasi pembaca untuk merenungkan peran pendidikan dalam membentuk masa depan, dan mendorong tindakan kolektif untuk mewujudkan reformasi yang benar-benar transformatif.

Sumedang, Juni 2025

Penerjemah

DAFTAR ISI

Pengantar ..... **v**
Daftar Isi ..... **ix**
Tentang Penulis ..... **xi**
Prakata ..... **xiii**
1. Fungsi dan Peran Sistem Pendidikan Modern: Ringkasan Singkat
1.1 Asal-Usul Pendidikan Modern 1
1.2 Fungsi Sosial Pendidikan Modern 4
1.3 Sejauh Mana Masyarakat Peduli terhadap Pendidikan? 8
1.4 Tujuan Pendidikan dalam Masyarakat Berbasis Pengetahuan 10
1.5 Digitalisasi: Sebuah Pengubah Permainan 12
1.6 COVID-19: Gangguan Tak Terduga dan Akselerator Perubahan 14
1.7 Mengapa Reformasi Begitu Sulit? 16
2. Pendidikan dan Ideologi (Ataukah Sebaliknya?)
2.1 Ideologi dan Pendidikan: Apa yang Dimaksud? 17
2.2 Peran Negara sebagai Penyedia Pendidikan 19
2.3 Ekuitas dan Fungsi Pendidikan: Penyeimbang atau Pemberdaya? 28
2.4 Bentuk Pendidikan: Arsitektur, Guru, Kurikulum, dan Penilaian 35
2.5 Pendanaan Pendidikan dan Ideologi 55
2.6 Kesimpulan 60
3. Tata Kelola Sistem Pendidikan: Bagaimana Negara Membatasi atau Memfasilitasi Pelaksanaan Reformasi
3.1 Mengapa Tata Kelola Penting 65
3.2 Kekuasaan Pemerintah 65
3.3 Dilema Negara Multi-Level: Ketika Kekuasaan Dibagi di Antara Berbagai Tingkat Pemerintahan 71
3.4 Proses Desentralisasi: Jalan yang Berliku 76
3.5 Pendanaan. Siapa yang Mengumpulkan Dana dan Siapa yang Menggunakannya? 80
3.6 Peran Pemangku Kepentingan 85
3.7 Kasus Khusus: Tata Kelola Sistem VET 94
3.8 Kesimpulan 101

4. ILSAs: Apakah Mereka Penting?
4.1 Apa yang Diukur oleh Metrik Internasional? 105
4.2 ILSAs: Apa yang Mereka Ceritakan kepada Kita? Perbedaan Antara dan di Dalam Negara 107
4.3 ILSAs: Tren Seiring Waktu 113
4.4 Data dari ILSAs tentang Kebijakan yang Efektif 118
4.5 Kesimpulan 154
5. Apakah Data Itu Penting?
5.1 Apa yang Dapat Kita Pelajari dari Negara-Negara Berkinerja Tinggi? 165
5.2 Apa yang Dapat Kita Pelajari dari Negara-Negara Berkinerja Rendah? Kisah Amerika Latin 181
5.3 Apa yang Dipelajari Negara-Negara dari Kejutan PISA? 188
5.4 Apa yang Dapat Kita Pelajari dari Negara-Negara yang Mengalami Peningkatan di Eropa? 195
5.5 Apa yang Dapat Kita Pelajari dari Negara-Negara di Mana PISA Memiliki Dampak Media Besar namun Tidak Ada Reaksi Kebijakan? 205
5.6 Kesimpulan 208
6. Spanyol: Kisah dari Dalam
6.1 Awal yang Sulit 215
6.2 Undang-Undang, Undang-Undang, Undang-Undang .... Apakah Mereka Berguna? 218
6.3 Reformasi Pendidikan di Tengah Badai 222
6.4 Tujuan, Kebijakan, dan Dampak Reformasi Pendidikan 225
6.5 Kembali ke Masa Depan 231
6.6 Apa Peran PISA? 233
7. Reformasi Pendidikan: Interaksi antara Ideologi, Tata Kelola, Konflik Kepentingan, dan Data
7.1 Siapa yang Peduli tentang Pendidikan dan Mengapa? 237
7.2 Pertarungan Ideologis: Tentang Apa Mereka? 238
7.3 Reformasi: Siapa yang Memutuskan Apa, Siapa yang Mendanai, Siapa yang Berhak Bicara, Siapa yang Berkuasa untuk Memblokir 242
7.4 Data Internasional versus Konflik Kepentingan: Siapa Daud dan Siapa Goliat? 246
7.5 Geografi Keberhasilan Pendidikan 257
7.6 Apakah Dunia Menjadi Tempat yang Lebih Baik dengan Data? 261
Referensi

TENTANG PENULIS

MONTSERRAT GOMENDIO

Montserrat Gomendio, seorang biologis berdasarkan latar belakang pendidikannya, meraih gelar BSc dari Universidad Complutense (Madrid), Ph.D. dari Cambridge University (Inggris), dan saat ini menjabat sebagai Profesor Peneliti Tetap di Dewan Penelitian Spanyol (CSIC). Selama bertahun-tahun, ia menggabungkan pekerjaan penelitiannya dengan posisi kepemimpinan seperti Direktur Museum Sains Nasional Spanyol dan Wakil Presiden Dewan Penelitian Spanyol. Pada tahun 2011, ia diangkat sebagai Sekretaris Negara untuk Pendidikan, Pelatihan Kejuruan, dan Universitas di Pemerintah Spanyol. Pada tahun 2015, ia bergabung dengan OECD sebagai Wakil Direktur Pendidikan dan pada tahun 2017 menjadi Kepala Pusat Keterampilan OECD. Sejak 2020, ia mendirikan dan menjadi co-chair Skills WeGo, sebuah konsultan di bidang pendidikan, pelatihan, dan ketenagakerjaan. Montserrat adalah anggota Dewan International Baccalaureate. Ia telah menulis buku dan lebih dari 100 publikasi di jurnal ilmiah yang ditinjau sejawat.

JOSÉ IGNACIO WERT

José Ignacio Wert meraih gelar sarjana hukum dari Universidad Complutense (Madrid) dan gelar master di bidang Sosiologi Politik dari Instituto de Estudios Políticos (Spanyol). Ia pernah menjabat sebagai Wakil Direktur Pusat Penelitian Sosiologi (sebuah lembaga penelitian publik) dan pendiri serta CEO Demoscopia, firma jajak pendapat terkemuka di Spanyol, serta bekerja dalam berbagai kapasitas manajerial di sejumlah usaha swasta lainnya. Dari tahun 2011 hingga 2015, ia menjabat sebagai Menteri Pendidikan, Kebudayaan, dan Olahraga di Pemerintah Spanyol, dan dari tahun 2015 hingga 2018, ia menjadi Duta Besar Spanyol untuk OECD. Sejak 2020, ia mendirikan dan menjadi co-chair Skills WeGo, sebuah konsultan di bidang pendidikan, pelatihan, dan ketenagakerjaan. Ia adalah penulis empat buku dan rekan penulis lebih dari dua lusin buku lainnya, ditambah ratusan artikel di jurnal dan majalah.

PRAKATA

© 2023 Gomendio dan Wert, CC BY-NC 4.0 https://doi.org/10.11647/OBP.0332.08

Tujuan buku ini adalah untuk menjawab pertanyaan berikut: mengapa reformasi pendidikan begitu sulit dilaksanakan dan begitu mudah dibatalkan? Kami berkesempatan memandang masalah mendasar ini dari berbagai perspektif: sebagai akademisi, pembuat kebijakan, dan penasihat bagi pemerintah di seluruh dunia, sebuah sudut pandang yang memungkinkan kami menawarkan wawasan baru.

Lebih dari sepuluh tahun yang lalu, kami memulai percakapan tentang pendidikan yang masih berlangsung dan tetap menjadi minat utama kami. Selama periode ini, pendidikan telah menjadi fokus karier profesional kami, dan kami telah mendedikasikan seluruh upaya kami untuk tujuan ini. Meskipun berasal dari latar belakang yang berbeda, kami memiliki keyakinan yang sama bahwa pendidikan memiliki kekuatan untuk mengubah kehidupan, ekonomi, dan masyarakat. Kami juga berpandangan bahwa kebijakan pendidikan harus didasarkan pada data yang kuat, karena kami berdua memiliki latar belakang profesional (di bidang akademik dan penelitian pasar serta opini masing-masing) yang berbasis pada data dan memerlukan kemampuan untuk menganalisis dan menafsirkan kumpulan data yang kompleks, menarik kesimpulan yang solid, dan menerjemahkannya ke dalam tindakan yang dapat dilaksanakan.

Kami berdua bergabung dengan Pemerintah Spanyol pada puncak krisis keuangan (sebagai Sekretaris Negara dan Menteri), ketika tingkat pengangguran sangat tinggi dan ekonomi tampak di ambang kehancuran. Ketika kami menerima tugas untuk merancang dan melaksanakan reformasi pendidikan di Spanyol, kami mengerahkan banyak upaya untuk menganalisis data internasional dan nasional guna menentukan kebijakan mana yang harus diterapkan untuk mengatasi berbagai tantangan yang dihadapi sistem pendidikan. Namun, kami menemukan bahwa data, yang sangat berharga bagi kami, sering kali disalahartikan atau diabaikan jika tidak sejalan dengan kepentingan berbagai pemangku kepentingan atau dengan sikap ideologis partai politik yang berbeda. Kami juga menyadari bahwa beberapa kesimpulan dan rekomendasi kebijakan yang umumnya diambil

dari survei internasional tidak berlaku dalam konteks Spanyol. Hal ini membuat debat publik seputar kebijakan berbasis data menjadi membingungkan dan mudah dimanipulasi. Reformasi pendidikan kami disahkan dalam konteks ketegangan politik yang intens dan menjadi subjek debat yang sangat terpolarisasi. Seperti yang sering terjadi, ketika pemerintahan baru berkuasa, reformasi baru disahkan yang mewakili pembalikan total dan mengabaikan data tentang kebijakan mana yang memiliki dampak positif.

Setelah pengalaman sebagai pembuat kebijakan, kami berdua bergabung dengan OECD (dalam peran yang berbeda), di mana kami mempelajari bagaimana survei tentang tingkat kemampuan siswa , keterampilan orang dewasa, dan praktik guru dirancang, kekuatan dan kelemahan data yang dihasilkan, serta keterbatasan kesimpulan dan rekomendasi kebijakan yang telah begitu berpengaruh dalam debat global tentang kebijakan pendidikan. Sayangnya, kami juga menemukan betapa kecilnya dampak ini terhadap reformasi pendidikan yang sebenarnya. Salah satu dari kami berkesempatan mengunjungi banyak negara dan berdiskusi dengan pemerintah dan pemangku kepentingan tentang tantangan yang mereka hadapi, kebijakan mana yang berhasil dan mana yang gagal, serta sifat dan besarnya biaya politik yang terkait dengan berbagai jenis reformasi. Pengalaman ini membuat kami menyadari sejauh mana biaya politik dari kebijakan pendidikan bergantung pada konteks. Ini juga memberi kami pemahaman yang jelas tentang geografi keberhasilan pendidikan: negara dan wilayah mana yang berkinerja tinggi atau rendah, dan alasan di balik hasil yang beragam tersebut.

Kombinasi unik dari pengalaman profesional ini telah memberi kami pemahaman luas tentang dinamika reformasi pendidikan, serta banyak informasi tentang sifat pertarungan politik, dampak pengaturan tata kelola, konflik kepentingan yang cenderung tersembunyi dalam debat publik, konteks yang beragam yang dihadapi pemerintah di berbagai negara, dan hambatan yang menggagalkan sebagian besar reformasi pendidikan.

Setelah pengalaman langsung sebagai pembuat kebijakan dan penasihat bagi banyak pemerintah, kami perlu berhenti sejenak dan berupaya memahami mengapa reformasi pendidikan secara unik sulit untuk disahkan dan dilaksanakan, dan mengapa reformasi yang berhasil begitu mudah dibatalkan ketika partai politik yang berbeda memenangkan pemilu berikutnya. Untuk melakukan ini, kami perlu mengandalkan pelatihan akademik kami. Buku ini merupakan upaya untuk memahami mengapa hal ini terjadi dengan harapan bahwa kontribusi kami akan meningkatkan peluang bahwa reformasi pendidikan yang sangat dibutuhkan akan dilaksanakan dan kebijakan yang sukses akan terlindungi dari pertarungan politik atau kepentingan pribadi.

Perspektif kami adalah kebijakan pendidikan komparatif, dengan fokus yang jelas pada interaksi antara konfrontasi ideologis mengenai tujuan sosial pendidikan dan cara untuk mencapai berbagai tujuan, pengaturan tata kelola, dan kepentingan

pribadi dari berbagai pemangku kepentingan dalam sistem pendidikan. Kami juga meneliti secara rinci data yang diberikan oleh survei internasional dan menyelidiki mengapa data tersebut gagal meningkatkan tingkat kemampuan siswa , meskipun pengaruhnya yang tak terbantahkan dalam membentuk narasi seputar kebijakan pendidikan yang baik. Seperti yang kami tunjukkan, ada serangkaian interaksi yang rumit antara faktor-faktor ini yang sebagian besar menjelaskan mengapa ekonomi politik reformasi pendidikan begitu kompleks.

Pertama, kami mengembangkan perspektif komparatif tentang politik pendidikan yang mencakup faktor-faktor yang berperan relevan dalam memfasilitasi atau menghambat reformasi: ideologi dan tata kelola. Kami menjelaskan isu-isu ideologis yang menonjol bagi partai politik di sayap kanan dan kiri, serta sejauh mana isu-isu tersebut memecah belah dan berkontribusi pada polarisasi debat politik. Ketika pertarungan ideologis ini memainkan peran relevan selama pemilu, menjadi sulit bagi partai politik untuk mencapai konsensus mengenai isu-isu yang telah menciptakan retakan mendalam di antara pemilih.

Kedua, kami menganalisis dampak dari berbagai pengaturan tata kelola terhadap sifat hambatan yang dihadapi reformasi pendidikan. Di ujung spektrum yang berlawanan, sistem federal dan sistem terpusat memiliki pembagian tanggung jawab yang jelas, termasuk kekuasaan pengambilan keputusan serta pengumpulan dan alokasi pendanaan, sehingga baik pemerintah pusat maupun wilayah bertanggung jawab atas keduanya. Tren terbaru untuk mendesentralisasi pendidikan di antara sistem non-federal telah menyebabkan pembagian tanggung jawab antara pemerintah pusat dan wilayah, yang lebih kompleks dan sering kali kurang jelas. Secara umum, pemerintah pusat mengumpulkan dana melalui pajak yang kemudian ditransfer ke wilayah, dan mempertahankan kekuasaan pengambilan keputusan yang relevan dalam hal menentukan arsitektur sistem, mekanisme yang berkaitan dengan seleksi dan pelatihan guru, konten dasar kurikulum, dan penilaian nasional. Sebaliknya, wilayah atau otoritas lokal bertanggung jawab atas pengelolaan jaringan sekolah mereka dan memiliki sejumlah tanggung jawab atas kurikulum dan penilaian tergantung pada tingkat otonomi yang mereka nikmati. Desentralisasi bertujuan untuk membuat sistem pendidikan lebih efisien dan lebih responsif terhadap kebutuhan lokal. Namun, untuk mencapai tujuan ini, pembangunan kapasitas harus dilakukan sebelum tanggung jawab dialihkan dan mekanisme akuntabilitas harus diterapkan agar hasil dari pengaturan baru dapat dinilai.

Kompleksitas sistem yang secara de facto terdesentralisasi menyiratkan bahwa lebih banyak aktor memiliki peran relevan dalam persetujuan dan pelaksanaan reformasi. Di negara-negara di mana pendidikan adalah isu yang terpolarisasi (karena legislasi cenderung disahkan oleh pemerintah pusat sementara wilayah bertanggung jawab untuk melaksanakan perubahan), ketika ada partai politik yang berbeda yang berkuasa di tingkat yang berbeda, koordinasi dapat menjadi sulit.

Selain itu, ketika pembagian tanggung jawab tidak jelas, hal ini akan menyebabkan ketegangan yang tak pernah berakhir antara wilayah yang menuntut lebih banyak sumber daya dan kekuasaan, sementara pemerintah pusat menerapkan mekanisme akuntabilitas untuk mengevaluasi apakah hasil siswa meningkat.

Kami juga menganalisis peran berbagai pemangku kepentingan dan kekuatan tawar mereka. Sistem pendidikan melayani siswa (dan keluarga mereka) tetapi orang tua jarang terorganisir secara efektif. Pengusaha juga mendapat manfaat dari sistem pendidikan yang berkualitas baik, tetapi peran mereka biasanya terbatas pada menyediakan pelatihan di tempat kerja untuk siswa pendidikan dan pelatihan kejuruan serta magang. Karena sistem pendidikan menginvestasikan jumlah dana yang besar, ada banyak pemangku kepentingan yang memperoleh manfaat langsung dari sistem pendidikan dan dukungan atau penolakan mereka terhadap reformasi akan sangat bergantung pada dampak yang dimiliki reformasi tersebut terhadap tingkat sumber daya yang mereka terima. Di antara sistem pendidikan, sebagian besar pendanaan dialokasikan untuk membayar gaji guru; akibatnya, guru telah terorganisir sebagai serikat untuk membela kondisi kerja mereka. Sebagian besar serikat membela keamanan pekerjaan dan gaji yang serupa (tidak terkait dengan kinerja) untuk anggota mereka. Di negara-negara di mana serikat memiliki pengaruh politik dan kekuatan veto, mereka sering memblokir reformasi yang bertujuan untuk memperkenalkan kriteria yang lebih ketat untuk memasuki profesi, gaji berbasis kinerja, atau pemecatan guru yang berkinerja buruk.

Ketiga, kami menganalisis secara rinci data yang diberikan oleh penilaian skala besar internasional (ILSAs) untuk meneliti sejauh mana ada data kuat untuk mendukung rekomendasi kebijakan. Kami menemukan bahwa data terkuat tentang apa yang tidak berhasil dalam pendidikan berkaitan dengan investasi. Berlawanan dengan asumsi yang luas bahwa tingkat investasi berhubungan langsung dengan tingkat kemampuan siswa , semua analisis menyimpulkan bahwa hal ini tidak terjadi ketika tingkat investasi berada di atas ambang tertentu. Karena investasi adalah produk dari ukuran kelas (yang menentukan jumlah guru) dan gaji guru, kedua variabel ini tidak berdampak pada hasil siswa.

Analisis menunjukkan bahwa ada sekelompok variabel lain yang sangat bergantung pada konteks. Yang paling berpengaruh adalah otonomi sekolah, sebuah rekomendasi kebijakan yang telah diikuti oleh banyak pemerintah. Namun, agar otonomi sekolah berdampak positif pada hasil siswa, dua kondisi harus dipenuhi: harus sejalan dengan mekanisme akuntabilitas dan hanya berhasil di antara sistem pendidikan yang telah mencapai tingkat kualitas yang tinggi.

Kelompok variabel terakhir mewakili berbagai cara untuk mengukur dimensi multifaset dari sistem pendidikan: ekuitas. Sayangnya, analisis kami menyimpulkan bahwa tidak ada variabel tunggal yang dapat digunakan untuk mengukur tingkat ekuitas atau kemajuan seiring waktu. Lebih lanjut, penggunaan yang tampaknya sewenang-wenang dari satu atau beberapa variabel ini sering kali mengarah

pada kesimpulan yang salah, sebuah masalah yang diperparah oleh fakta bahwa beberapa aspek terpenting dari ekuitas ditangkap oleh variabel yang tidak diukur atau dipertimbangkan oleh survei internasional.

Terakhir, kami meneliti interaksi antara data yang dihasilkan oleh survei internasional, dan rekomendasi kebijakan berdasarkan data tersebut, dengan ideologi dan tata kelola. Kami menyimpulkan bahwa data yang paling kuat, yaitu kurangnya dampak dari tingkat investasi yang lebih besar, penurunan ukuran kelas, dan kenaikan gaji guru, sama sekali tidak memiliki pengaruh karena menghasilkan konflik langsung dengan kepentingan serikat dan sebagian besar pemangku kepentingan yang sangat menentang kebijakan yang menyebabkan penurunan tingkat sumber daya yang mereka terima. Data tentang variabel yang sangat bergantung pada konteks (seperti otonomi sekolah) mungkin sulit ditafsirkan oleh pembuat kebijakan, karena memerlukan diagnosis yang tepat tentang tingkat kematangan sistem pendidikan, yang sering kali kurang. Lebih lanjut, rekomendasi kebijakan sering mengabaikan fakta ini dan menganjurkan kebijakan tersebut secara universal dengan konsekuensi yang buruk. Terakhir, data mengenai variabel yang berupaya mengukur ekuitas bersifat parsial dan tidak konklusif, sehingga rekomendasi kebijakan sangat dipengaruhi oleh ideologi. Hal ini telah menyebabkan rekomendasi universal untuk menerapkan kebijakan komprehensif dan menghindari yang dianggap "diskriminatif" (seperti pengelompokan berdasarkan kemampuan dan pelacakan dini). Namun, data menunjukkan bahwa kebijakan komprehensif yang radikal menyebabkan hasil terburuk dalam hal ekuitas di antara masyarakat yang tidak egaliter. Kami berpendapat bahwa "peminjaman kebijakan" dari negara-negara egaliter didasarkan pada asumsi yang salah bahwa kebijakan pendidikan inklusif telah menghasilkan tingkat ekuitas yang tinggi. Penjelasan alternatif adalah bahwa di antara masyarakat yang sudah egaliter, sistem pendidikan tidak perlu mengompensasi ketimpangan besar dan, oleh karena itu, kebijakan inklusif berhasil. Fakta bahwa kebijakan inklusif tersebut, ketika diterapkan di negara-negara yang tidak egaliter, menghasilkan hasil yang buruk menunjukkan bahwa mekanisme lain diperlukan untuk menangani tingkat heterogenitas siswa yang besar yang ada di masyarakat dengan tingkat ketimpangan yang tinggi.

Keempat, kami melihat kebijakan yang diterapkan oleh sistem berkinerja tinggi dan rendah dan kami meneliti wilayah mana yang berhasil meningkat seiring waktu dan mana yang gagal. Negara-negara di Asia Timur telah mengubah sistem pendidikan mereka dengan sangat cepat selama beberapa dekade terakhir, memungkinkan masyarakat yang sebagian besar buta huruf menjadi sistem paling sukses di dunia. Kunci keberhasilan mereka tampaknya adalah pertukaran antara ukuran kelas dan kualitas guru yang telah memberikan hasil luar biasa. Investasi besar dilakukan untuk memilih kandidat terbaik, menawarkan pelatihan standar tinggi, menerapkan prosedur ketat untuk memasuki profesi, dan merancang jalur karier yang jelas dengan pengembangan profesional berkualitas tinggi. Sebagai imbalannya, mereka memiliki ukuran kelas yang sangat besar. Negara-negara

tersebut tidak memiliki serikat yang kuat yang dapat memveto jenis reformasi ini dan mereka semua menikmati konsistensi untuk periode yang panjang karena sistem politik mereka adalah semi-demokrasi, otoriter, atau demokrasi penuh yang telah mengadopsi pendekatan yang sangat pragmatis dan non-ideologis terhadap pendidikan. Amerika Latin mewakili ekstrem yang berlawanan karena negara-negara ini telah melakukan upaya besar dalam hal memperluas akses ke tingkat pencapaian pendidikan yang lebih tinggi (termasuk universitas), tetapi hasilnya sangat buruk karena kemampuan siswa tetap sangat rendah dibandingkan dengan Asia Timur, dan juga dengan negara-negara OECD. Di wilayah ini, kekuatan serikat tidak tertandingi dan mereka telah memainkan peran besar dengan menekan pemerintah untuk mengurangi ukuran kelas seiring waktu dan dengan menolak upaya untuk meningkatkan kualitas guru dan mengevaluasi guru atau siswa. Dengan demikian, pertukaran ini justru sebaliknya.

Ketika kami menganalisis tren negara-negara yang berada di antara kedua kutub berlawanan ini (Eropa, Inggris, Amerika Utara, Australia, dan Selandia Baru), kami menemukan bahwa sebagian besar dari mereka tidak berhasil meningkatkan sistem pendidikan mereka selama beberapa dekade terakhir, meskipun ada peningkatan besar dalam tingkat investasi dan banyak reformasi. Ini jelas menunjukkan bahwa data yang diberikan oleh survei internasional tidak memiliki dampak yang diharapkan pada kinerja sistem pendidikan. Kami berpendapat bahwa ini sebagian karena beberapa rekomendasi kebijakan menyesatkan, dan sebagian karena dalam konteks politik tertentu, data yang solid tidak cukup untuk mengatasi biaya politik yang besar, yang cenderung merupakan hasil dari pertarungan ideologis dan/atau konflik kepentingan yang mendasar.

Meskipun kesimpulan pesimistis ini, kami tetap yakin bahwa satu-satunya jalan ke depan adalah memperoleh data yang kuat dan, yang lebih penting, meningkatkan rekomendasi kebijakan agar lebih mudah beradaptasi dengan konteks spesifik yang dialami setiap negara. Di negara-negara di mana besarnya biaya politik dan konflik kepentingan yang mendasar terlalu besar, satu-satunya jalan ke depan mungkin adalah memulai proyek percontohan daripada menerapkan perubahan sistemik. Jika berhasil, proyek percontohan tersebut dapat diperluas, tetapi langkah kecil seperti ini akan membutuhkan waktu, dan siswa mungkin tidak memiliki banyak waktu untuk disisihkan karena mereka perlu menghadapi dunia yang tidak pasti, penuh tantangan, dan berubah dengan cepat.

1
FUNGSI DAN PERAN SISTEM PENDIDIKAN MODERN: RINGKASAN SINGKAT

© 2023 Gomendio dan Wert, CC BY-NC 4.0 https://doi.org/10.11647/OBP.0332.01

1.1 ASAL-USUL PENDIDIKAN MODERN

BUKU ini merupakan upaya untuk memahami mengapa reformasi pendidikan secara unik sulit untuk disahkan dan dilaksanakan. Menurut pandangan kami, ini adalah isu krusial, karena pendidikan memungkinkan individu untuk mendapatkan pekerjaan yang lebih baik, naik tangga sosial, beradaptasi dengan perubahan dan mengatasi tantangan, serta memahami dan berintegrasi ke dalam masyarakat kompleks mereka. Pada tingkat agregat, sistem pendidikan yang baik memungkinkan pertumbuhan ekonomi dan kemakmuran sosial. Namun, menurut survei internasional (khususnya PISA), sebagian besar negara mengalami "stagnasi pendidikan". Yang kami maksud adalah, meskipun ada peningkatan pendanaan dan ketersediaan data baru tentang praktik terbaik yang dapat menjadi dasar kebijakan pendidikan berbasis data, kemampuan siswa tidak meningkat selama beberapa dekade terakhir di sebagian besar negara. Oleh karena itu, kami percaya bahwa analisis mendalam, yang memandang masalah ini dari berbagai perspektif secara bersamaan, diperlukan untuk memberikan wawasan baru yang dapat membantu negara-negara mengatasi keadaan darurat pendidikan saat ini. Kami akan memulai dengan menjelaskan secara singkat mengapa dan kapan pemerintah mulai terlibat dalam pembangunan sistem pendidikan nasional, tahapan utama yang terjadi selama evolusi mereka, dan mengapa tuntutan terhadap sistem pendidikan untuk membekali masyarakat dengan tingkat keterampilan yang lebih tinggi dan lebih luas meningkat seiring waktu. Kemudian, kami akan meneliti mengapa tekanan untuk memperbaiki sistem pendidikan tidak terpenuhi di sebagian besar negara. Ini bukanlah tinjauan sejarah yang mendetail, melainkan pengantar singkat tentang peran yang dimainkan pemerintah di era modern untuk menempatkan bab-bab berikutnya dalam konteks yang tepat.

Dari perspektif sejarah, keterlibatan pemerintah dalam pendanaan, pengorganisasian, dan penyediaan sistem pendidikan tergolong baru. Di beberapa

negara, gereja atau lembaga swasta menjadi penyedia pendidikan pertama, tetapi ini tidak dilakukan pada tingkat sistemik. Dua faktor utama memicu keterlibatan negara dalam pendidikan massal, tetapi ini terjadi pada waktu yang berbeda di berbagai negara. Salah satunya bersifat politik, berkaitan dengan proses pembangunan bangsa dan/atau perubahan rezim. Faktor lainnya terkait dengan kebutuhan pasar tenaga kerja yang semakin meningkat akan pekerja terampil. Faktor-faktor ini mendorong partisipasi negara dalam pembangunan sistem pendidikan yang semakin besar seiring waktu hingga akhirnya pemerintah bertanggung jawab untuk mendidik seluruh warganya.

Pendidikan massal pertama kali terjadi di Eropa, agak belakangan di Amerika Serikat, dan kemudian menyebar ke seluruh dunia (Archer, 2013; Green, 2013). Meskipun proses ini memiliki sejumlah elemen khas nasional yang terkait dengan sejarah dan budaya, terdapat konvergensi yang cukup besar di antara negara-negara dalam proses pendirian dan pendanaan sistem pendidikan nasional:

> Pada akhir abad kedelapan belas dan abad kesembilan belas, negara-negara nasional membangun sistem pendidikan massal yang akhirnya mencakup seluruh populasi anak-anak. Otorisasi, sponsor, pendanaan, dan kontrol negara atas pendidikan massal pertama kali berkembang di Eropa Barat [...] dan kemudian menjadi fitur sentral dari model pembangunan nasional yang sangat terlembaga di seluruh dunia. (Ramirez dan Boli, 1987)

Selama transisi ini, debat utama berfokus pada peran negara versus penyedia lain, dan pada bagaimana mendefinisikan tujuan pendidikan. Ketika pemerintah menjadi bertanggung jawab untuk membangun sistem pendidikan di negara mereka, terdapat tahap awal ekspansi di mana akses universal ke pendidikan menjadi tujuan utama. Dengan demikian, sekolah-sekolah dibangun dan semakin banyak guru direkrut. Target sebagian besar bersifat kuantitatif: tingkat pendaftaran, tahun pendidikan, atau, paling tidak, tingkat buta huruf. Selama fase pembangunan sistem pendidikan, kepentingan pemerintah, guru, penyedia, dan pemangku kepentingan selaras dengan baik. Jumlah investasi publik yang semakin besar menjangkau semakin banyak guru dan penyedia; sehingga, tidak ada konflik kepentingan yang besar, karena hampir semua orang mendapat manfaat dari ekspansi akses ke pendidikan ini. Ideologi tidak memainkan peran penting karena menjangkau semakin banyak anak adalah tujuan bersama yang sederhana.

Ketika fase ini berakhir dan akses universal ke pendidikan telah tercapai, pemerintah mengalihkan fokus mereka dari ekspansi sistem pendidikan untuk menjangkau setiap anak, ke memastikan sistem yang efisien yang memberikan pendidikan berkualitas. Pada titik ini (yang dicapai oleh berbagai negara pada waktu yang berbeda) konflik kepentingan mulai muncul dan ideologi mulai memainkan peran besar. Sistem yang mendistribusikan jumlah dana yang besar di antara banyak pemangku kepentingan menghasilkan ketegangan segera setelah pertumbuhannya berhenti, karena harapan akan peningkatan sumber daya di

masa depan tidak lagi terpenuhi. Lebih lanjut, karena sebagian besar reformasi pendidikan cenderung memengaruhi cara sumber daya didistribusikan di antara guru dan banyak pemangku kepentingan, perubahan yang dianggap sebagai ancaman terhadap sumber daya yang mereka terima, hak istimewa mereka, atau keseimbangan kekuasaan, cenderung memicu penolakan (Grindle, 2004; Moe, 2011; Moe dan Wiborg, 2017).

Selain itu, sementara peningkatan efisiensi dan kualitas menguntungkan siswa, upaya besar diperlukan untuk meningkatkan kualitas tenaga pengajar yang ada dan mereka yang ingin bergabung. Mencapai tujuan ini dapat menciptakan konflik karena sistem pendidikan menjadi lebih menuntut terhadap konstituennya sendiri dan peningkatan transparansi mengakibatkan hilangnya kekuasaan bagi banyak pemangku kepentingan. Khususnya, di negara-negara di mana guru belum mencapai standar tinggi, serikat guru (yang tidak lagi mendapat manfaat dari pertumbuhan jumlah tenaga pengajar) mungkin menentang akuntabilitas dan insentif berbasis kinerja untuk membela kepentingan anggota mereka. Serikat guru dibentuk untuk membela kepentingan anggota mereka, yang sepenuhnya sah, tetapi di banyak negara mereka cenderung membela keamanan pekerjaan, serta kondisi kerja yang baik dan seragam untuk semua guru, terlepas dari tingkat kinerja (Moe, 2011; Moe dan Wiborg, 2017). Meskipun ini mungkin menguntungkan guru, hal ini bertentangan dengan kepentingan siswa. Penyedia pendidikan dan pemangku kepentingan lain juga mungkin memiliki kepentingan pribadi yang tidak selalu selaras dengan kebijakan yang diperlukan untuk meningkatkan kemampuan siswa . Konflik kepentingan yang mendalam ini dan cara penyelesaiannya (atau tidak) telah memiliki pengaruh besar pada sistem pendidikan di seluruh dunia (Grindle, 2004; Moe dan Wiborg, 2017).

Pada saat yang sama, ideologi mulai memainkan peran penting. Perpecahan ideologis sangat mendalam di banyak negara karena menyangkut isu-isu inti seperti apa tujuan akhir sistem pendidikan: kualitas (partai politik di sayap kanan spektrum) atau ekuitas (partai politik di sayap kiri spektrum). Meskipun tidak ada yang mempertanyakan peran negara dalam pendanaan pendidikan, terdapat perpecahan ideologis besar mengenai peran negara versus penyedia swasta dalam pengelolaan sekolah. Ideologi secara mendalam memengaruhi semua dimensi utama sistem pendidikan seperti arsitekturnya, konten kurikulum, tingkat pilihan orang tua dan kompetisi yang diizinkan, dan aturan penerimaan. Ideologi juga menentukan bagaimana partai politik memposisikan diri mereka terhadap kepentingan pribadi serikat guru, dengan mereka di sayap kiri umumnya mendukung tingkat investasi yang lebih besar, ukuran kelas yang lebih kecil, dan gaji guru yang lebih tinggi, yaitu tuntutan utama serikat. Sebaliknya, partai politik di sayap kanan cenderung mendukung kompetisi, akuntabilitas, dan evaluasi siswa serta guru, yang mereka percaya meningkatkan kualitas dan efisiensi, bertentangan dengan kepentingan serikat guru. Jelas, perbedaan ideologis juga mencakup nilai dan keyakinan yang

memecah belah di banyak masyarakat (misalnya, agama, aborsi) dan pertanyaan apakah dan bagaimana hal tersebut harus ditangani dalam kurikulum.

Meskipun ada kesamaan umum, sistem pendidikan menjadi sangat khas untuk setiap negara, sampai-sampai ada anggapan luas bahwa mereka tidak dapat dibandingkan secara langsung. Dengan demikian, ideologi dan kepentingan pribadi adalah satu-satunya alat kuat dalam debat pendidikan yang, akibatnya, menjadi sangat terpolarisasi. Baru dalam beberapa dekade terakhir ada pengakuan yang meningkat tentang perlunya pedoman berbasis data berdasarkan data dari perbandingan internasional. Harapannya adalah bahwa data kuat tentang kebijakan yang menghasilkan hasil siswa yang lebih baik di beberapa negara akan tidak terbantahkan dan akan memfasilitasi reformasi yang diperlukan untuk memperbaiki sistem pendidikan yang berkinerja buruk. Meskipun penilaian skala besar internasional (ILSAs) telah menyediakan banyak data dengan membandingkan kinerja banyak negara dan mencoba mengidentifikasi kebijakan mana yang menghasilkan peningkatan tingkat kemampuan siswa , mereka belum memiliki dampak besar pada perbaikan sistem pendidikan. Seperti yang akan kami teliti secara rinci dalam buku ini, hal ini berkaitan dengan kombinasi faktor yang kompleks: data dari survei internasional memang menghasilkan beberapa kesimpulan kuat yang bertentangan langsung dengan kepentingan pribadi yang kuat dan oleh karena itu diabaikan; data lain sangat bergantung pada konteks sehingga menyulitkan pembuat kebijakan untuk memutuskan apa yang berlaku untuk konteks spesifik mereka; dan akhirnya, beberapa data lemah dan rekomendasi kebijakan berdasarkan itu sangat dipengaruhi oleh ideologi.

1.2 FUNGSI SOSIAL PENDIDIKAN MODERN

UNTUK dapat memperbaiki sistem pendidikan, masyarakat perlu menyepakati tujuan utama mereka terlebih dahulu. Seperti yang dijelaskan oleh Terry Moe dan Susanne Wiborg, pendidikan dapat meningkatkan modal manusia dan pertumbuhan ekonomi, tetapi juga dapat memicu patronase dan korupsi. Pendidikan dapat menjadi sarana untuk memajukan ekuitas sosial dan mobilitas ke atas, tetapi juga untuk mengukuhkan struktur kelas yang ada. Pendidikan dapat mengejar integrasi migran ke dalam budaya suatu bangsa atau memaksakan budaya yang sama pada kelompok yang tidak bersedia. Pendidikan dapat dipahami sebagai sarana untuk mensosialisasikan warga negara pada norma-norma demokratis, atau sebaliknya pada ideologi dan kontrol otoriter. Pendidikan dapat mempromosikan toleransi agama dan sekularisme, atau mengistimewakan satu agama dengan mengorbankan (atau bahkan mengecualikan) yang lain (Moe dan Wiborg, 2017, hlm. 1).

Dengan mengidentifikasi tujuan mana dari sekian banyak yang harus dicapai oleh sistem pendidikan, kebijakan pendidikan memiliki dampak yang sangat besar pada bentuk politik dan sosial bangsa dalam berbagai dimensi. Bahkan, visi yang

dominan tentang apa yang dimaksud dan ditujukan oleh pendidikan adalah bagian dari struktur konstitusi material (Boldoni dan Wilkinson, 2018) dari berbagai negara.

Oleh karena itu, pendidikan, dilihat dari sudut pandang ilmu politik, adalah arena institusional dengan potensi yang sangat besar, pembentuk dasar-dasar masyarakat manusia. Justru karena itu, pemerintah memiliki insentif kuat untuk memanfaatkan potensi ini dengan secara aktif terlibat dalam perancangan, pengendalian, dan pengoperasian sistem pendidikan. Tentu saja, relevansi pendidikan dari perspektif ini—hingga baru-baru ini—telah diabaikan oleh ilmu politik arus utama. Seperti yang dikatakan oleh Anja Jakoby dan rekan-rekannya sepuluh tahun yang lalu: "Dalam disiplin ini, pendidikan tetap menjadi topik yang 'tak punya rumah' dan sangat diremehkan selama beberapa dekade terakhir" (Jakoby et al., 2010). Baru-baru ini, ilmuwan politik dari Universitas Duke, Thomas Gift dan Erik Wibbels, juga menyesalkan kurangnya ilmu politik komparatif tentang pendidikan, menyoroti fokus relatif pada pendidikan dalam disiplin seperti sosiologi dan, terutama, ekonomi (Gift dan Wibbels, 2014).

Ketika kita melihat interaksi antara pembangunan bangsa dan pengembangan sistem pendidikan massal, kita menemukan lintasan yang berbeda. Di sejumlah negara, seperti Prancis dan Spanyol, upaya awal untuk membangun sistem pendidikan (dasar) universal muncul ketika negara-negara tersebut menetapkan konstitusi yang terinspirasi oleh prinsip dan cita-cita liberal[1] (seperti Konstitusi Spanyol 1812) atau demokratis (seperti Konvensi Prancis 1793) yang berupaya membangun sistem pendidikan massal (Puelles, 2010; Roche dan Léon, 2018).

Di beberapa negara lain, proses pembangunan bangsa dan pengembangan pendidikan massal kurang terkait erat. Namun di mana pun, pada titik tertentu, pendidikan massal menjadi keharusan karena kebutuhan untuk menyediakan tenaga kerja yang cukup terampil (dalam hal literasi dan numerasi dasar) bagi industri yang sedang berkembang untuk menangani mesin dan proses industri tersebut.

Terdapat jeda waktu yang cukup besar dalam pengembangan sistem pendidikan massal di berbagai negara, karena perbedaan keadaan sejarah dan waktu proses industrialisasi masing-masing. Di antara pelopor pendidikan massal, pertama Prusia (Reimers, 2020), lalu Prancis (Roche dan Léon, 2018), dan Inggris (Gillard, 2018) mulai membangun sistem pendidikan massal mereka lebih dari 200 tahun yang lalu, dan negara-negara Eropa lainnya mengikuti jejak yang sama pada waktu yang berbeda setelah itu.

Sebaliknya, di Amerika, sistem pendidikan seperti yang dikenal sekarang, yaitu sistem pendidikan yang saat ini diterima dan diadopsi secara luas di seluruh

1 'Liberal' di sini digunakan dalam konsep ilmu politik tradisional tentang liberalisme, sebuah ideologi yang menganjurkan kebebasan individu, persetujuan, dan supremasi hukum, sebagaimana didefinisikan oleh filsuf dan pemikir lain pada Zaman Pencerahan, bukan konsep Amerika tentang 'liberal' sebagai sinonim dari cita-cita progresif atau kiri.

negeri, baru terbentuk pada awal 1900-an, didorong oleh reformasi era progresif yang menciptakan sistem berdasarkan administrasi birokratis, keahlian, dan demokrasi lokal yang tidak partisan. Sebelumnya, di negara bagian tertentu (seperti Massachusetts) pada awal abad kedelapan belas, ada upaya untuk mengikuti model Prusia (Reimers, 2020). Dengan demikian, pada tingkat federal, Amerika Serikat bukanlah pelopor dalam membentuk sistem pendidikan publik. Namun, melalui tindakan gabungan dari berbagai tingkat pemerintahan, akhirnya berhasil melampaui sebagian besar negara Eropa dalam hal skala cakupan pendidikan dasar dan menengah.

Di dunia maju, konsolidasi penuh pendidikan massal atau universal yang mencakup pendidikan dasar dan menengah bawah terjadi selama abad kedua puluh dan lebih khusus lagi pada masa segera setelah Perang Dunia Kedua. Pengembangan pendidikan 'komprehensif', yang berarti jalur seragam untuk semua siswa hingga akhir pendidikan wajib, adalah salah satu ciri negara kesejahteraan yang berkembang di Eropa pada tahun-tahun pasca-perang (Moe dan Wiborg, 2017; Wiborg, 2009). Meski demikian, ada beberapa pengecualian penting dari keseragaman pola komprehensif ini. Yang paling menonjol adalah Jerman, yang sejak awal mengembangkan sistem pelacakan yang berfungsi dengan baik sesuai dengan kebutuhan industri nasionalnya (Busemeyer, 2015).

Memperluas pendidikan ke massa sejak dini memiliki konsekuensi besar bagi ekonomi nasional, terutama pertumbuhan modal manusia yang berharga. Dalam hal bagaimana proses pendidikan massal ini berkaitan dengan pertumbuhan ekonomi dan masyarakat yang berkembang, contoh Amerika Serikat cukup meyakinkan. Di sana, pendidikan massal berfungsi sebagai mesin pertumbuhan ekonomi yang mendorong Amerika Serikat menuju dominasi ekonomi selama abad kedua puluh. 'Abad Amerika' dalam ekonomi, kekuatan militer, pengaruh politik, dan dampak budaya telah didorong oleh keunggulan pendidikan dibandingkan pesaing potensial untuk kepemimpinan global.

Seiring waktu, negara-negara lain mengikuti jejak yang sama, memperluas sistem sekolah publik mereka. Proses memperluas pendidikan ke semua ini juga membawa konsekuensi besar bagi ekuitas sosial. Pendidikan universal menjadi kebijakan peluang yang paling relevan. Ini membuka pintu menuju peningkatan mobilitas sosial, yang tidak hanya mengangkat banyak orang di tingkat terendah piramida sosial dari kemiskinan, tetapi juga memungkinkan akses ke status kelas menengah bagi sebagian besar kelas pekerja (Frey, 2019; Moe dan Wiborg, 2017).

Secara singkat, era ekspansi pendidikan di seluruh dunia ini mencakup periode yang sangat panjang, karena dimulai pada waktu yang berbeda dan berkembang dengan kecepatan yang berbeda sesuai dengan keadaan politik, ekonomi, dan sosial masing-masing negara. Membangun sistem pendidikan memerlukan upaya besar, karena negara-negara harus membangun infrastruktur, menentukan pengaturan tata kelola, menginvestasikan jumlah dana yang besar, melatih dan merekrut

guru, dan merancang arsitektur sistem. Periode panjang ini, yang berlangsung dari abad kesembilan belas hingga tahun-tahun segera setelah Perang Dunia Kedua di pertengahan abad kedua puluh, telah diberi label sebagai "era pembentukan institusi" (Moe dan Wiborg, 2017).

Setelah proses ini selesai di sebagian besar, jika tidak semua, ekonomi maju, kita menyaksikan fajar era baru dalam kebijakan publik pendidikan, yang dimulai kira-kira selama tahun 1980-an dan 1990-an. Pemicu transformasi ini adalah globalisasi, inovasi teknologi, dan persaingan ekonomi yang ketat. Pengembangan modal manusia dianggap krusial untuk bersaing dalam ekonomi pengetahuan yang baru, dan oleh karena itu tingkat pencapaian pendidikan yang lebih tinggi diperlukan.

Pada tingkat tertentu, krisis negara kesejahteraan juga mendorong perubahan. Munculnya penghematan fiskal, tuntutan efisiensi pemerintah, dan meningkatnya ketidakpuasan dengan model tata kelola yang terpusat dan birokratis menyebabkan tekanan untuk reformasi yang disebut neoliberal untuk meningkatkan efisiensi, seperti penerapan proses desentralisasi, mekanisme akuntabilitas, dan evaluasi hasil siswa.

Penekanan beralih ke kinerja dan keunggulan akademik: era baru "reformasi berbasis kinerja" (Jakoby et al., 2010; Moe dan Wiborg, 2017). Para reformis mencari perubahan besar dalam institusi yang diwarisi dari masa lalu, sehingga mereka menghadapi segala macam penolakan dari pembela status quo institusional, terutama pemangku kepentingan dengan kepentingan pribadi dalam pelestarian sistem yang ada.

Memang, perubahan fokus ini telah dan terus memiliki konsekuensi besar bagi ekonomi politik reformasi pendidikan. Lebih dari lima belas tahun yang lalu, Merilee Grindle, spesialis komparatif dari Harvard, dengan cerdas merumuskan rasional untuk perubahan dalam respons politik terhadap reformasi di kedua era. Sebagian besar reformasi di era pembentukan institusi ('reformasi akses') menawarkan manfaat yang jelas dengan hampir tidak ada biaya bagi berbagai pemangku kepentingan langsung (dari mereka yang membangun infrastruktur hingga guru, administrator, dan personel layanan sekolah) dan memperluas peluang dan kenyamanan bagi keluarga. Dalam pengertian ini, mereka adalah reformasi yang 'mudah', jenis yang politisi ingin lakukan jika mereka memiliki kesempatan dan sarana untuk melakukannya.

Hampir sebaliknya terjadi pada era 'reformasi berbasis kinerja' ("reformasi peningkatan kualitas" dalam istilah Grindle) yang dimaksudkan untuk meningkatkan efisiensi dan hasil siswa. Di sini, sejumlah pemangku kepentingan mungkin memiliki alasan untuk khawatir bahwa reformasi akan berdampak negatif pada kondisi kerja mereka, karier mereka, sumber daya yang mereka terima, atau kekuatan institusional yang telah mereka peroleh. Kontrol yang lebih ketat terhadap efisiensi dan efektivitas, peningkatan akuntabilitas, dan transparansi yang lebih

besar dari sistem tata kelola dapat dianggap mengancam oleh guru, kepala sekolah, serikat, birokrat, dan banyak penyedia (misalnya, buku teks, makanan sekolah, transportasi, dll.). Dengan demikian, penolakan terhadap kebijakan baru dari pemangku kepentingan yang khawatir kehilangan sumber daya berharga membuat pemerintah jauh lebih sulit untuk memulai reformasi yang sangat mahal secara politik. Penentangan semacam itu juga akan melibatkan hambatan besar selama proses implementasi, yang tentu saja memerlukan kolaborasi dari banyak pihak yang kemungkinan besar akan menolak reformasi tersebut. Seperti yang dinyatakan Grindle, mengikuti ide seminal Mancur Olson tentang logika aksi kolektif (Olson, 1965), "yang kalah memiliki insentif untuk mengorganisir diri untuk melindungi status quo; yang menang kurang memiliki insentif yang jelas untuk mengorganisir diri demi perubahan dan oleh karena itu menghadapi masalah aksi kolektif yang sulit" (Grindle, 2004, hlm. 11).

Dalam kasus reformasi pendidikan, inti masalahnya adalah bahwa serikat dan pemangku kepentingan lain terorganisir dengan baik dan memiliki kekuatan politik yang diperlukan untuk membela status quo, sementara mereka yang akan mendapat manfaat dari hasil yang lebih baik (yaitu, siswa dan keluarga mereka) tidak.

1.3 SEJAUH MANA MASYARAKAT PEDULI TERHADAP PENDIDIKAN?

MESKIPUN pendidikan mungkin merupakan salah satu isu agenda kebijakan yang memiliki implikasi praktis paling besar bagi mayoritas orang, di sebagian besar negara Eropa, pendidikan tidak menempati peringkat tinggi dalam daftar kekhawatiran publik seperti yang ditunjukkan oleh survei opini publik. Ini tidak berarti bahwa warga negara tidak memiliki opini, sikap, dan bahkan nilai[1] yang kuat mengenai pendidikan. Mereka memilikinya. Ini juga tidak berarti bahwa opini publik tidak berperan dalam menentukan bentuk dan nasib reformasi pendidikan. Opini publik berperan (Busemeyer et al., 2020; Wert, 2019). Mengetahui atau mengantisipasi dampak reformasi pendidikan terhadap opini publik adalah faktor kunci baik dalam merancang dan melaksanakan reformasi, maupun dalam menghasilkan dukungan atau penolakan terhadapnya.

Namun, pendidikan tidak dianggap sebagai prioritas utama oleh sebagian besar pemilih kecuali pada waktu dan tempat tertentu. Eurobarometer, survei serial yang kuat yang dilakukan oleh Komisi Eropa pada sampel nasional yang representatif dari warga negara Uni Eropa (Eurobarometer, 2019), menunjukkan bahwa hanya 12% orang Eropa merasa bahwa pendidikan adalah kekhawatiran

1 'Opini, sikap, dan nilai' — mengikuti metafora yang diciptakan oleh Sir Robert Worcester, adalah ekspresi yang berbeda dari kedalaman dan intensitas untuk pandangan yang mungkin dimiliki orang tentang suatu hal: "opini: riak di permukaan kesadaran publik, dangkal, dan mudah berubah; sikap: arus di bawah permukaan, lebih dalam dan lebih kuat; dan nilai: pasang surut mendalam dari suasana publik, lambat untuk berubah, tetapi kuat" (Worcester, 1983).

utama di tingkat nasional, menempatkannya jauh di bawah isu-isu seperti kesehatan, lingkungan, pengangguran, dan pensiun. Hanya di dua negara Eropa sistem pendidikan dianggap sebagai salah satu dari dua masalah utama di tingkat nasional oleh lebih dari 20% responden: Swedia (26%) dan Jerman (23%).

Tampaknya bukan kebetulan bahwa di kedua negara ini, pada waktu yang berbeda, pendidikan menjadi isu politik dan sosial prioritas utama, karena hasil survei PISA yang tak terduga biasa-biasa saja. Ini terjadi di Jerman ketika hasil siklus pertama PISA (2000) dirilis pada akhir 2001. Yang disebut "kejutan PISA" (Ertl, 2006; Gruber, 2006; Tillmann et al., 2008) merujuk pada kengerian kolektif—tidak hanya di kalangan pendidikan tetapi juga di elit politik, media, dan masyarakat secara keseluruhan—terhadap hasil biasa-biasa saja siswa Jerman dibandingkan dengan negara-negara maju lainnya dan perbedaan besar antara yang berkinerja tinggi dan rendah serta antar negara bagian federal. "Dampak seperti tsunami" ini (Gruber, 2006) memicu dorongan reformasi yang luas dan tahan lama yang secara substansial mengubah lanskap pendidikan di salah satu negara terbesar dan terkaya di Uni Eropa.

Demikian pula, di Swedia, penurunan kemampuan siswa yang jelas terlihat setelah siklus PISA 2012 (yang dirilis pada 2013), dengan Swedia berada jauh di bawah rata-rata OECD, hanya di atas Hongaria, Yunani, Turki, Chile, dan Meksiko dari 34 anggota organisasi saat itu. Hubungan antara penurunan ini dan reformasi tata kelola dibahas lebih lanjut di Bab 3.

Sebaliknya, di Amerika Serikat, pendidikan menempati peringkat tiga prioritas politik utama, meskipun tampaknya menjadi isu penting bagi sebagian besar Demokrat (76%) dibandingkan Republikan (58%) (Pew Research Center, 2019). Meskipun sedikit pemilu dimenangkan berdasarkan janji pendidikan, pemerintah dapat yakin bahwa mereka akan menghadapi biaya politik yang besar jika mereka mencoba reformasi pendidikan, karena konflik kepentingan besar dengan sejumlah pemangku kepentingan yang kuat dan konfrontasi ideologis yang sangat terlihat antara partai politik.

Di sisi lain, penerima manfaat dari reformasi potensial adalah anak-anak yang dapat memperoleh tingkat pengetahuan dan keterampilan yang lebih tinggi dan lebih relevan melalui pendidikan. Akibatnya, mereka dapat memperoleh pekerjaan yang lebih baik dan menikmati kualitas hidup yang lebih baik ketika mereka dewasa. Namun, ini selalu tampak jauh di masa depan pada saat keputusan politik diambil. Telah ditunjukkan bahwa, secara agregat, ekonomi dan masyarakat sangat diuntungkan dari memiliki populasi yang sangat terampil: mereka menjadi lebih produktif dan kompetitif dalam "masyarakat pengetahuan" (Hanushek dan Woessmann, 2015).

Namun, hasil ini tampaknya terlalu jauh di masa depan ketika pemerintah memutuskan apakah akan maju dengan reformasi pendidikan atau tidak. Ini mungkin

menjelaskan mengapa sedikit pemerintah yang berani mencoba mereformasi sistem pendidikan mereka, karena keseimbangan dalam jangka pendek cenderung negatif. Siklus pemilu—empat atau lima tahun paling lama—terlalu pendek di semua demokrasi, menyebabkan pemerintah menuai buah yang mudah dicapai secara politik dalam satu siklus pemilu. Ini adalah kebijaksanaan konvensional yang berlaku dalam banyak kasus—meskipun rasionalitasnya dapat diperdebatkan[1]—dan menjelaskan keengganan banyak pemerintah untuk memulai reformasi pendidikan yang sangat dibutuhkan (Ball, 2013; Gomendio, 2017; Grindle, 2004; Wert, 2019).

1.4 TUJUAN PENDIDIKAN DALAM MASYARAKAT BERBASIS PENGETAHUAN

MESKIPUN tujuan pendidikan sebagai barang publik telah—dan terus menjadi—target perdebatan yang tak pernah berakhir dari sudut pandang sejarah, sosiologi, politik, dan bahkan filsafat, di sini kami akan fokus pada bagaimana tujuan-tujuan ini telah didefinisikan ulang di masa kini oleh megatren yang membentuk ekonomi pengetahuan dan masyarakat pengetahuan. Ini tidak berarti bahwa perdebatan tersebut telah selesai, atau tidak penting: seperti yang akan kita lihat secara rinci di bab berikutnya, sebagian besar dari mereka masih sangat hidup dan memiliki dampak signifikan pada kebijakan pendidikan. Tetapi fokus kami di sini adalah pada bagaimana megatren yang sedang berlangsung secara fundamental mengubah tujuan fungsional pendidikan, dan bagaimana perubahan ini memengaruhi makna pendidikan itu sendiri dan cara atau momen di mana pendidikan disampaikan.

Dari sudut pandang yang terbatas—baik dalam waktu maupun ruang lingkup—tujuan utama sistem pendidikan adalah membekali siswa dengan pengetahuan dan keterampilan yang diperlukan untuk berhasil di pasar tenaga kerja saat ini dan (jika memungkinkan) di masa depan serta di masyarakat. Secara tradisional, sistem pendidikan mempersiapkan orang untuk berbagai jenis pekerjaan, tergantung pada tingkat pendidikan yang dicapai dan bidang pengetahuan yang menjadi spesialisasi siswa, sebagai bagian dari pengalaman pendidikan 'sekali seumur hidup' yang dimuat di awal. Kualifikasi pendidikan ini memungkinkan sebagian besar orang untuk mendapatkan pekerjaan seumur hidup, atau setidaknya untuk mengamankan pekerjaan berturut-turut di sektor yang sama seumur hidup, termasuk kemajuan pekerjaan melalui pelatihan di tempat kerja dan premi senioritas.

Dengan demikian, hubungan antara tingkat pengetahuan dan keterampilan yang diperoleh orang dari sistem pendidikan di usia muda dan hasil pasar tenaga

1 Khususnya, gagasan bahwa tidak ada cukup buah yang mudah dicapai dalam reformasi pendidikan dapat dipertanyakan berdasarkan peningkatan cepat dalam hasil siswa yang diamati segera setelah pemberlakuan reformasi pendidikan di negara-negara seperti Polandia dan Portugal. Meskipun kami mengakui bahwa pendapat kami mungkin bias, kami juga yakin bahwa peningkatan yang tak terbantahkan dalam hasil pendidikan di Spanyol, yang menjadi jelas pada tahun 2015 dan 2016 (pencapaian, pengurangan pengabaian sekolah dini, peningkatan pendaftaran VET, PISA, TIMSS, dan PIRLS, dan banyak lainnya) adalah hasil langsung dari reformasi 2013 yang kami lakukan.

kerja cukup sederhana. Tahun pendidikan dan pencapaian pendidikan berfungsi sebagai proksi yang efisien dan tak terbantahkan untuk menilai modal manusia. Pendidikan yang dimuat di awal adalah aturannya: kualifikasi pendidikan tertinggi yang diperoleh siswa di masa muda, ketika mereka meninggalkan sistem pendidikan, adalah satu-satunya ukuran. Dengan demikian, itu mempertahankan nilai sinyal yang kuat sepanjang hidup seseorang.

Sekilas tentang hubungan antara sejarah ekonomi dan sejarah pendidikan mengungkapkan bahwa sistem pendidikan telah merespons peningkatan permintaan akan tingkat keterampilan yang lebih tinggi yang dihasilkan oleh revolusi teknologi berturut-turut seiring waktu dengan memperluas akses ke tingkat pencapaian pendidikan yang semakin tinggi. Ini telah menyebabkan apa yang disebut "perlombaan antara pendidikan dan teknologi," istilah yang diciptakan oleh ekonom Harvard Claudia Goldin dan Larry Katz (Goldin dan Katz, 2009). Dengan demikian, selama abad kesembilan belas dan kedua puluh, sistem pendidikan merespons munculnya teknologi yang bias terhadap keterampilan dengan memperluas akses ke (apa yang sekarang kita sebut) pendidikan dasar dan, setelah ini tercapai, ke pendidikan menengah, hingga kedua tingkat ini menjadi persyaratan universal.

Amerika Serikat mempelopori ekspansi awal pendidikan ini sejak pertengahan abad kesembilan belas, dan telah diyakinkan bahwa ini adalah alasan utama di balik keberhasilan ekonomi Amerika Serikat selama era emas ini (Goldin dan Katz, 2009). Sebagian besar Eropa mulai memperluas akses ke pendidikan dasar menjelang akhir abad kesembilan belas, dengan perbedaan besar—seperti yang dijelaskan di bagian sebelumnya—antara negara-negara dalam hal waktu dan jenis pendidikan yang disediakan. Akhirnya, tren untuk memperluas akses ke tingkat pendidikan yang lebih tinggi mencapai pendidikan tersier dan, sekali lagi, Amerika Serikat memimpin ekspansi ini setelah Perang Dunia Kedua, ketika GI Bill memungkinkan hampir delapan juta veteran untuk menghadiri sekolah menengah, sekolah kejuruan, atau perguruan tinggi (Altschuler dan Blumin, 2009).

Negara-negara di wilayah lain seperti Asia dan Amerika Latin mulai melakukan upaya signifikan untuk menyediakan pendidikan bagi sebagian besar populasi mereka jauh lebih lambat. Meskipun ada keterlambatan ini, beberapa negara di Asia, seperti Korea Selatan atau Singapura, mengidentifikasi pendidikan sebagai pendorong utama untuk transformasi dan modernisasi ekonomi dan masyarakat mereka. Meskipun ada perbedaan besar antara kedua negara—terutama dalam hal ukuran dan populasi—keduanya memutuskan selama paruh kedua abad kedua puluh untuk menjadikan pendidikan prioritas utama mereka, dan selama beberapa dekade berinvestasi tanpa henti untuk meningkatkan sistem pendidikan mereka sedemikian rupa sehingga mereka muncul sebagai beberapa masyarakat terdidik terbaik di abad kedua puluh satu (Ansell, 2010; Sorensen, 1994; Yew, 2000). Sekali lagi, upaya untuk memberikan pendidikan yang baik kepada warga negara mereka

juga mengarah pada kemakmuran ekonomi dan sosial. Tampaknya adil untuk mengatakan bahwa di negara-negara Asia tertentu, kebijakan pendidikan telah menjadi mesin fundamental yang mendorong lompatan ekonomi dan sosial mereka ke depan dan mengangkat mereka ke jajaran negara maju.

1.5 DIGITALISASI: SEBUAH PENGUBAH PERMAINAN

SEKARANG, di kuartal pertama abad kedua puluh satu, dunia telah menjadi tempat yang lebih rumit. Apa yang dituntut pasar tenaga kerja dalam hal pengetahuan dan keterampilan berubah dengan cepat karena dampak megatren, seperti digitalisasi, globalisasi, tren demografis, dan migrasi. Khususnya, digitalisasi menyebabkan perubahan besar di tempat kerja karena otomatisasi pekerjaan dan tugas rutin yang memerlukan keterampilan tingkat rendah hingga menengah (Frey, 2019; OECD, 2019a-b). Dengan demikian, beberapa pekerjaan akan hilang sementara yang lain akan mengalami transformasi mendalam, karena pekerja akan diharuskan untuk melakukan tugas-tugas non-rutin yang berketerampilan tinggi yang tidak dapat diotomatisasi.

Diperkirakan bahwa tren ini akan memengaruhi sekitar 50% tenaga kerja dengan satu atau lain cara (OECD, 2019a). Digitalisasi juga akan mengarah pada penciptaan jenis pekerjaan baru (yang disebut ekonomi digital), tetapi ini cenderung lebih menuntut dalam hal keterampilan yang diperlukan dibandingkan dengan yang hilang. Di luar tempat kerja, digitalisasi juga telah secara dramatis mengubah cara orang berkomunikasi, menggunakan layanan, memperoleh informasi, dan menghabiskan waktu luang mereka, dan beradaptasi dengan penggunaan teknologi digital yang luas untuk tujuan ini juga memerlukan keterampilan baru.

Perubahan ini mewakili langkah besar dalam hal tingkat pengetahuan dan keterampilan yang akan diperlukan orang untuk beradaptasi dan menavigasi lanskap yang berubah dengan cepat ini (OECD, 2019b). Dalam lingkungan yang menuntut dan tidak pasti seperti ini, sistem pendidikan berada di bawah tekanan besar untuk menjadi lebih efisien, lebih responsif terhadap kebutuhan yang berubah, dan mampu mengidentifikasi kumpulan keterampilan yang dibutuhkan orang dan cara menyediakannya.

Dalam hal ini, meningkatkan akses ke tingkat pencapaian pendidikan yang semakin tinggi (gelar universitas dan bahkan tingkat pendidikan universitas yang lebih tinggi, seperti gelar master dan Ph.D.) saja tidak akan cukup. Perubahan yang lebih mendalam diperlukan. Pertama, sistem pendidikan yang telah mencapai akses universal ke pendidikan wajib akan perlu lebih menekankan pada peningkatan kualitas. Seperti yang akan kita lihat, perbedaan kualitatif antara sistem pendidikan sangat besar sehingga, dalam sistem berkualitas rendah, upaya untuk memperluas akses ke tingkat pencapaian pendidikan yang lebih tinggi tidak menghasilkan pengembalian yang diharapkan dalam tingkat keterampilan. Secara blak-blakan, di beberapa negara siswa belajar sangat sedikit di sekolah.

Akibatnya, proksi yang biasanya digunakan untuk mengukur modal manusia, seperti tahun pendidikan atau proporsi lulusan universitas, menjadi indikator yang buruk dari tingkat pengetahuan dan keterampilan aktual di antara populasi. Selain itu, siswa juga perlu memperoleh keterampilan baru seperti kemampuan beradaptasi untuk menavigasi lingkungan yang terus berubah, kreativitas untuk menemukan solusi inovatif untuk masalah yang semakin kompleks, dan kerja tim untuk menyatukan keahlian dan perspektif orang-orang dari latar belakang budaya yang berbeda. Akhirnya, sistem pendidikan perlu direkayasa ulang sebagai sistem pembelajaran seumur hidup.

Pembelajaran seumur hidup adalah konsep yang banyak digunakan tetapi kurang dipahami dan oleh karena itu layak dijelaskan. Tempat kerja dan masyarakat berubah begitu cepat sehingga orang akan perlu meningkatkan dan memperbarui keterampilan mereka berkali-kali selama hidup mereka. Pekerja yang saat ini berada di pekerjaan yang berisiko menjadi sepenuhnya otomatis (OECD memperkirakan ini bisa mencapai 14% dari semua pekerjaan saat ini) akan perlu beralih ke pekerjaan yang lebih aman; ini akan memerlukan upaya signifikan dalam hal pelatihan (OECD, 2019b). Mereka yang berada di pekerjaan yang sebagian besar tugasnya saat ini dapat menjadi otomatis (perkiraan OECD: 34%) harus memperoleh keterampilan tingkat yang lebih tinggi untuk menghindari digantikan karena pekerjaan mereka menjadi lebih menuntut. Akhirnya, pekerja berketerampilan tinggi cenderung lebih proaktif dalam mencari peluang untuk meningkatkan keterampilan, untuk mendapatkan promosi, atau untuk beralih ke pekerjaan baru (yang berpotensi lebih kreatif dan memuaskan) saat muncul di ekonomi digital.

Dengan demikian, sistem pendidikan perlu mempersiapkan siswa untuk menjadi pembelajar seumur hidup, yang akan terlibat dalam pengalaman pembelajaran dan pelatihan baru sepanjang karier mereka. Pendidikan tidak lagi akan menjadi peristiwa sekali seumur hidup yang hanya terjadi pada tahap awal kehidupan. Peluang untuk memperoleh keterampilan baru ini akan memungkinkan orang untuk berpindah lebih sering dari satu pekerjaan ke pekerjaan lain, mencari pekerjaan di sektor yang berbeda, atau memiliki pekerjaan paruh waktu yang berbeda secara bersamaan. Fleksibilitas lintasan non-linier semacam ini akan memberdayakan orang untuk beradaptasi dengan penurunan dan munculnya berbagai sektor ekonomi di era digital. Dalam konteks ini, ada perdebatan mendalam yang harus dilakukan tentang apakah gelar universitas yang diperoleh di akhir pengalaman pendidikan pertama seseorang akan sama pentingnya seperti sebelumnya. Mengingat kesulitan yang tampaknya dimiliki sebagian besar universitas dalam memahami dan beradaptasi dengan lingkungan baru ini, beberapa orang telah menyarankan pendekatan baru di mana gelar dan pendidikan pascasarjana akan menjadi kurang bermakna, sementara kursus singkat dan format non-diploma lainnya akan memungkinkan universitas memainkan peran penting dalam lanskap pembelajaran seumur hidup (Pistone dan Horn, 2016). Namun, yang lain lebih ingin mempertahankan peran tradisional universitas kelas dunia yang berpusat pada penelitian dan keunggulan

akademik, dan ingin menyerahkan penyediaan layanan pembelajaran seumur hidup yang lebih berorientasi pasar kepada penyedia lain (Willetts, 2017).

1.6 COVID-19: GANGGUAN TAK TERDUGA DAN AKSELERATOR PERUBAHAN

SAAT kami menulis, pada musim semi 2022, kami masih berusaha memahami konsekuensi multidimensi untuk pendidikan (seperti halnya untuk banyak bidang lain) dari pandemi COVID-19, yang meledak pada musim dingin 2020. Meskipun vaksin yang efektif telah dikembangkan, virus bermutasi dan varian yang dapat mengatasi kekebalan yang diberikan oleh infeksi alami atau vaksinasi mendapatkan keuntungan selektif dan menyebar lebih cepat, menggantikan yang sebelumnya. Model epidemiologi menunjukkan bahwa kita harus belajar hidup dengan COVID-19 untuk waktu yang lama, dan mungkin selamanya. Selama dua tahun terakhir, pandemi ini mewakili salah satu gangguan terbesar dalam sejarah, dengan banyak negara menutup ekonomi mereka dan mengurung orang di rumah mereka untuk memperlambat penyebaran.

Kami tidak bermaksud untuk menguraikan di sini apa yang akan berarti COVID-19 untuk masa depan pendidikan dan masa depan pekerjaan, karena itu melampaui ruang lingkup buku ini. Tetapi jelas bahwa situasi tak terduga ini telah menciptakan gangguan paling penting terhadap pendidikan dalam sejarah modern. Pada momen tertentu selama musim semi 2020, lebih dari 90% siswa di seluruh dunia tidak menghadiri sekolah. Menurut perkiraan UNESCO, lebih dari 1,5 miliar siswa K-12 telah mengalami penutupan sekolah sejak pandemi dimulai. Sebelumnya, perang, gempa bumi, dan wabah epidemi telah mengganggu penyediaan pendidikan, tetapi dampak gangguan tersebut selalu terlokalisasi. Ini adalah pandemi global besar, yang meletus di seluruh dunia dengan kecepatan tinggi. Karena teknologi sekarang untuk pertama kalinya dalam sejarah memungkinkan tingkat komunikasi, pekerjaan, dan pembelajaran yang baik, banyak negara telah menggunakan penguncian dan/atau pembatasan ketat pada mobilitas dan interaksi sosial. Setelah dua tahun terakhir, tampak jelas bahwa laju digitalisasi yang sebelumnya berlangsung telah tiba-tiba dipercepat, menciptakan lonjakan permintaan untuk keterampilan baru.

Dampak pada pendidikan akibat penutupan sekolah sangat besar. Di banyak negara, siswa dan guru harus beralih dengan cepat ke pendidikan daring. Telah terjadi adopsi cepat dari 'Pengajaran Jarak Jauh Darurat' (ERT), "pergeseran sementara pengiriman instruksi ke mode pengiriman alternatif karena keadaan krisis," sesuatu yang jelas berbeda dari "pengalaman yang direncanakan dari awal dan dirancang untuk daring" (Hodges et al., 2020).

Ketika gelombang infeksi pertama mereda, sejumlah negara membuka kembali sekolah, baik sepenuhnya maupun sebagian, sementara yang lain—terutama negara berpenghasilan rendah dan menengah—menutup sekolah selama lebih dari satu tahun (beberapa hampir dua tahun). Dengan demikian, kehilangan

pembelajaran sangat besar, kesenjangan telah diperbesar, dan sistem pendidikan perlu menemukan cara untuk mengatasi keterlambatan tersebut. Lebih dari dua tahun ke dalam proses, sejauh mana teknologi telah terintegrasi sebagai bagian dari proses pembelajaran masih belum jelas, tetapi model campuran tampaknya akan tetap ada. Poin yang lebih umum yang ingin kami sampaikan adalah bahwa krisis ini telah menyoroti perlunya sistem pendidikan untuk terus beradaptasi dengan lingkungan yang berubah cepat dan, kadang-kadang, dengan perubahan drastis dan tak terduga. Kerugian pendidikan yang luas akibat pandemi telah menghasilkan keadaan darurat pendidikan.

Karena salah satu peran utama sistem pendidikan adalah membekali siswa dengan pengetahuan dan keterampilan yang diperlukan untuk berintegrasi penuh ke dalam pasar tenaga kerja dan menjadi peserta aktif dalam masyarakat mereka, sistem pendidikan perlu terus mereformasi diri mereka sendiri untuk berhasil beradaptasi dengan lingkungan yang berubah cepat ini dan untuk secara fleksibel menangani guncangan semacam ini.

Masyarakat menuntut hasil yang lebih baik dari sistem pendidikan mereka, karena manfaat dari memperoleh tingkat pengetahuan dan keterampilan yang lebih tinggi telah meningkat. Untuk mencapai hasil yang lebih baik, sistem pendidikan berkualitas rendah memerlukan perubahan radikal, baik karena elemen-elemen utama harus ditingkatkan atau (lebih sering) karena banyak bagian dari struktur kompleks mereka harus berubah secara bersamaan agar terjadi peningkatan yang signifikan. Di antara sistem pendidikan berkualitas lebih baik, sementara arsitektur dasar dan aturan mungkin dipertahankan seiring waktu, peningkatan bertahap diperlukan untuk mengikuti lanskap yang berkembang.

Agar sistem pendidikan dapat meningkat seiring waktu, reformasi pendidikan perlu diberlakukan (dan sering kali) untuk beradaptasi dengan keadaan yang berubah. Namun, seperti yang akan kita lihat, reformasi pendidikan tampaknya sangat sulit untuk digerakkan, disahkan, dan dilaksanakan. Penting untuk memahami mengapa.

Pandangan yang diterima secara luas adalah bahwa reformasi pendidikan mahal secara politik dalam jangka pendek, dan manfaatnya hanya terlihat dalam jangka panjang, dan bahkan saat itu agak samar (Ball, 2013; Gomendio, 2017; Wert, 2019). Biaya besar muncul terutama karena dua alasan.

Pertama, sebagian besar reformasi pendidikan memengaruhi cara sumber daya didistribusikan dan/atau meningkatkan tuntutan pada guru dan pemangku kepentingan untuk kualitas, akuntabilitas, dan transparansi; dengan demikian, mereka cenderung menghadapi penolakan dari pembela status quo (Grindle, 2004; Moe, 2011; Moe dan Wiborg, 2017). Kedua, pendidikan adalah medan pertempuran ideologis di sebagian besar negara (Adonis, 2012; Wert, 2019). Ini menjelaskan mengapa semua partai politik memperkenalkan isu-isu pendidikan dengan komponen ideologis yang kuat yang akan menarik (atau setidaknya

menyenangkan) pemilih ke dalam manifesto pemilu mereka. Isu-isu semacam itu dapat menciptakan perpecahan mendalam antara partai politik dan antara pemilih, yang kemudian mungkin sulit untuk diatasi.

Meskipun argumen ini dapat menjelaskan mengapa sedikit pemerintah yang mengidentifikasi pendidikan sebagai prioritas dalam agenda reformis, itu tidak sepenuhnya menjelaskan mengapa ketika pemerintah memang memiliki kemauan untuk memulai reformasi pendidikan, mereka sering gagal.

1.7 MENGAPA REFORMASI BEGITU SULIT?

PERTANYAAN utama yang akan kami tangani di bab-bab berikutnya adalah: apa yang membuat reformasi pendidikan begitu sulit untuk dilaksanakan? Kami yakin bahwa ini adalah pertanyaan sentral, karena banyak reformasi pendidikan yang sangat dibutuhkan sering menghadapi hambatan yang begitu besar sehingga akhirnya tidak dapat dilaksanakan, dan bahkan yang berhasil sering dibatalkan pada siklus politik berikutnya.

Untuk menjawab pertanyaan luas ini, kami perlu menyelidiki data yang tersedia yang menunjukkan kebijakan mana yang menghasilkan hasil siswa yang lebih baik, dan mempertimbangkan seberapa kuat data tersebut; kami harus memastikan biaya ekonomi dan politik yang terkait dengan penerapan kebijakan ini, dan siapa yang bertanggung jawab untuk merancang, melaksanakan, dan mendanai reformasi ini. Sebelum melakukannya, kami akan menganalisis landasan ideologis pendidikan, dan meneliti bagaimana hal itu merembes ke sejumlah dimensi pembuatan kebijakan pendidikan.

2
PENDIDIKAN DAN IDEOLOGI, ATAUKAH SEBALIKNYA?

© 2023 Gomendio dan Wert, CC BY-NC 4.0 https://doi.org/10.11647/OBP.0332.02

2.1. IDEOLOGI DAN PENDIDIKAN: APA YANG DIMAKSUD?

KAMI akan memulai perjalanan kami dengan menganalisis peran yang dimainkan oleh ideologi, yang dipertimbangkan dalam pengertian yang sangat luas, dalam hal menentukan sistem pendidikan, tujuan, bentuk, dan pendorong reformasinya. Oleh karena itu, yang kami maksud dengan ideologi di sini adalah segala bentuk konsepsi pendidikan yang berorientasi politik berdasarkan keyakinan dan nilai-nilai yang kuat, bukan data.

Untuk memulai, kami akan membahas sebuah paradoks yang terungkap melalui survei opini publik dan hadir dalam wacana publik para aktor politik. Paradoksnya adalah sebagai berikut: Hanya orang yang sangat naif yang berpikir bahwa ideologi tidak memainkan peran penting dalam pendidikan. Kebanyakan orang tahu bahwa ideologi memang berperan. Namun mayoritas yang sangat besar berlangganan pada gagasan bahwa pendidikan harus dijauhkan dari medan pertempuran politik dan didasarkan pada data.

Dalam istilah perbedaan klasik yang diciptakan oleh ilmuwan politik David Butler dan Donald Stokes lebih dari lima puluh tahun yang lalu (Butler dan Stokes, 1969), kebanyakan orang berpikir bahwa pendidikan harus menjadi isu valensi, yaitu, sebuah pertanyaan yang seluruh tubuh politik harus mencapai konsensus yang akan bertahan, sementara pada saat yang sama mereka mengakui bahwa dalam banyak kasus pendidikan berfungsi sebagai isu posisi, yaitu, arena utama untuk konflik politik.

Ada beberapa alasan yang dapat menjelaskan mengapa pendidikan sering kali menjadi subjek konfrontasi politik yang pahit, dan mengapa kebijaksanaan konvensional menentang politisasinya. Dari perspektif kebijakan pendidikan komparatif, ini adalah isu yang sangat penting dalam analisis reformasi pendidikan,

hambatan yang realistically dihadapi, dan peran yang dimainkan oleh pertempuran ideologis dalam menciptakan hambatan tersebut.

Dalam hal alasan mengapa konfrontasi ideologis menjadi pusat dalam debat tentang pendidikan, ini dapat dirangkum sebagai berikut:

Operator politik dari setiap afiliasi ideologis percaya bahwa pendidikan adalah proses di mana keyakinan dan nilai-nilai dasar, *Weltanschauungen* atau visi dunia, dan akibatnya orientasi politik atau proto-politik dibentuk (Davidson, 1996; Ehman, 1980; Faas, 2010). Kesamaan ini, pada gilirannya, mengarah pada pendekatan yang sangat berbeda pada sejumlah isu yang dianggap sebagai tulang punggung ideologis dari kebijakan pendidikan.

Isu-isu yang paling menonjol di antara isu-isu yang memecah belah ini adalah (i) peran negara sebagai penyedia pendidikan [eksklusif atau dominan] vs penyedia swasta dan/atau sosial; (ii) ekuitas: pendidikan sebagai penyama vs pendidikan sebagai pemberdaya; (iii) bentuk sistem pendidikan: arsitekturnya, guru, kurikulum, dan evaluasi; dan (iv) pendanaan pendidikan.

Namun pada saat yang sama, ada juga konsensus sosial yang luas bahwa kebijakan pendidikan harus menjadi subjek dari semacam kesepakatan nasional dan oleh karena itu harus dilindungi dari konfrontasi politik. Di berbagai negara dan pada berbagai waktu, seruan untuk kesepakatan semacam itu telah mendorong inisiatif politik dan sosial untuk mencapai tujuan ini. Kadang-kadang, inisiatif ini telah mengarah pada adopsi kebijakan yang didukung oleh kesepakatan politik[1] yang sangat luas, tetapi lebih sering daripada tidak, mereka tidak berhasil dan membuat frustrasi.[2]

Jika operator politik merasa—seperti yang mereka lakukan—perlu untuk setidaknya memberikan lip service pada gagasan kesepakatan transversal tentang pendidikan, ini pada dasarnya karena mereka tahu bahwa mayoritas pemilih menganut prinsip tersebut. Oleh karena itu, partai-partai politik tidak akan pernah secara terbuka menentang gagasan pendekatan yang tidak dipolitisasi terhadap

1 Contoh salah satu kesepakatan ini adalah Undang-Undang No Child Left Behind di Amerika Serikat, yang diberlakukan pada tahun 2002 selama masa jabatan pertama kepresidenan George W. Bush. Inisiatif ini, yang bertujuan untuk memastikan penilaian eksternal yang ketat pada berbagai tahap pendidikan dasar dan menengah sebagai syarat untuk menerima pendanaan federal, mendapatkan dukungan bipartisan yang hampir penuh.

2 Contoh yang sangat dekat (dalam waktu dan geografi bagi penulis) dari kegagalan ini adalah Pakta Nasional Politik dan Sosial Besar untuk Pendidikan, yang dikerjakan oleh sebuah komite di Kongres Spanyol selama lebih dari satu tahun pada 2017–2018. Partai-partai politik di kiri menarik diri dari komite tersebut setelah pemerintah tengah-kanan menolak untuk memasukkan dalam rekomendasi peningkatan pendanaan nasional sebesar 0,7% dari PDB untuk mencapai tolak ukur pengeluaran yang dianggap oleh mereka di kiri sebagai tidak dapat ditawar: pengeluaran pendidikan publik sebesar 5% dari PDB. Kasus ini menarik karena apa yang dikatakannya tentang manipulasi politik pengeluaran pendidikan. Bendera pengeluaran (yaitu pengeluaran keseluruhan, yang tidak terkait dengan metrik yang lebih bermakna, seperti pengeluaran per siswa) sangat nyaman untuk menggalang agen pendidikan.

pendidikan, meskipun dalam praktiknya mereka melakukan sebanyak yang mereka bisa untuk mengarahkannya sesuai dengan garis ideologis yang mereka anut.

Di sini, kami mulai dengan memeriksa isu-isu yang paling memecah belah seputar pendidikan yang mengikuti perpecahan ideologis dasar. Kami akan menangani setiap isu secara terpisah, sehingga dapat mempertimbangkan bagaimana mereka bergabung untuk menciptakan ideologi pendidikan yang lebih atau kurang koheren. Setelah ini, kami akan memeriksa bagaimana—menurut pendapat kami—mungkin untuk mengatasi kebuntuan ideologis di mana terlalu banyak sistem pendidikan tampaknya terjebak.

2.2 PERAN NEGARA SEBAGAI PENYEDIA PENDIDIKAN

KAMI mulai dengan peran negara sebagai penyedia pendidikan. Ini telah menjadi masalah debat filosofis dan politik sejak Yunani Kuno (Burnet, 1903). Misalnya, tidak kurang dari dua puluh empat abad yang lalu, Aristoteles dengan jelas menyatakan bahwa pendidikan universal adalah fungsi negara, dan diperlukan untuk memenuhi tugasnya dalam pelestarian diri: "Pendidikan adalah fungsi Negara, dan dilakukan, setidaknya pada awalnya, untuk tujuan Negara […] Karena seluruh Negara hanya memiliki satu tujuan, jelas perlu bahwa harus ada satu pendidikan untuk semua warga negara" (Davidson, 1892).

Jelas, makna kata Yunani Kuno untuk 'pendidikan' yang dirujuk oleh Aristoteles sangat berbeda dari apa yang kita pahami hari ini dengan istilah tersebut, sama seperti makna Aristoteles untuk 'semua warga negara' (yaitu, pria bebas yang lahir secara alami; bukan wanita, orang asing, dan budak) tidak banyak hubungannya dengan konsep modern yang mencakup semua tentang kewarganegaraan.

Pemikiran modern tentang pendidikan dapat ditelusuri kembali jauh kemudian, pada akhir abad ketujuh belas dan selama Pencerahan, ketika filsuf dan *maîtres à penser* seperti John Locke dan Jean-Jacques Rousseau menerbitkan dua karya paling berpengaruh tentang pendidikan pada masa mereka.

Some Thoughts Concerning Education karya Locke (1693) diterbitkan hampir tujuh puluh tahun sebelum *Émile ou de l'Éducation* karya Rousseau (1762), tetapi kedua karya tersebut adalah pilar fundamental pemikiran pendidikan Pencerahan (dalam kasus Locke, debat terbatas pada pendidikan pria terhormat, sedangkan karya Rousseau mengambil pendekatan yang jauh lebih demokratis terhadap konsep tersebut). Rousseau berpikir bahwa pendekatan Locke tidak cukup memberikan landasan filosofis untuk fungsi sosial yang paling penting yang dapat dipikirkan:

> "Terlepas dari semua buku ini yang tujuannya, katanya, adalah utilitas publik, seni yang paling berguna, seni melatih manusia, masih diabaikan. Bahkan setelah buku Locke ditulis, subjek ini tetap hampir tak tersentuh, dan saya khawatir buku saya akan meninggalkannya seperti yang saya temukan." (Rousseau, 1762)

Namun, bagi kedua pemikir, lebih penting untuk fokus pada siapa, nilai-nilai apa, dan mata pelajaran apa yang harus diprioritaskan oleh sistem pendidikan, daripada pada siapa yang harus bertanggung jawab untuk menyampaikannya.

Kami dapat menemukan beberapa refleksi intelektual yang lebih berpusat pada penyediaan pendidikan publik pada awal abad kesembilan belas. Misalnya, seperti yang ditunjukkan oleh Fernando Reimers, dalam sebuah surat tahun 1801 dari diplomat dan politisi John Quincy Adams, yang kemudian menjadi presiden keenam Amerika Serikat:

> "[…] menggambarkan dengan kagum keberhasilan Frederick II yang memerintah Prusia dari 1740 hingga 1785, dalam membentuk sistem sekolah yang didanai publik untuk mendidik semua anak, dengan tujuan mengajarkan mereka membaca dan memperkenalkan mereka pada sains […] Adams menggambarkan bagaimana memberikan gaji publik kepada guru memungkinkan penciptaan sekolah untuk pendidikan dasar bagi semua kelas masyarakat." (Reimers, 2020, hlm. 2)

Namun, debat intelektual utama tentang isu ini memiliki dua tonggak fundamental yang sedikit lebih kemudian. Faktanya, narasi besar tentang peran negara dalam penyediaan pendidikan bagi warga negara dapat ditelusuri ke periode yang membentang dari pertengahan abad kesembilan belas hingga awal abad kedua puluh. Eksponen paling berpengaruh dari pandangan antagonis tentang penyediaan pendidikan swasta atau publik adalah, masing-masing, John Stuart Mill dan John Dewey.

John Stuart Mill adalah pembela tak terbantahkan dari argumen yang mendukung penyediaan pendidikan swasta, meskipun ia juga mengembangkan tesis ini bersamaan dengan pernyataannya bahwa negara bertanggung jawab untuk memastikan bahwa setiap anak, terlepas dari kemampuan dia[1] atau orang tuanya, memiliki akses ke pendidikan. Layak untuk mempertimbangkan secara lebih rinci frasa Mill dalam karya paling terkenalnya, *On Liberty* (1859):

> "Jika tugas menegakkan pendidikan universal sekali diterima, maka akan berakhir kesulitan tentang apa yang harus diajarkan oleh Negara, dan bagaimana ia harus mengajarkannya, yang sekarang mengubah subjek ini menjadi sekadar medan pertempuran bagi sekte dan partai, menyebabkan waktu dan tenaga yang seharusnya dihabiskan untuk mendidik terbuang dalam pertengkaran tentang pendidikan. Jika pemerintah memutuskan untuk mewajibkan pendidikan yang baik untuk setiap anak, ia mungkin tidak perlu repot menyediakannya. Ia dapat membiarkan orang tua memperoleh

1 Kami menyebut 'dia' di sini karena meskipun Mill berbicara tentang 'anak' atau 'anak-anak', tampak jelas dari konteks, kontribusi kolaboratif istrinya Harriet, dan, yang terpenting, karya kemudiannya (Mill, 1861) bahwa ia sangat mendukung pendidikan anak perempuan secara setara, yang bukan opini arus utama pada eranya.

> pendidikan di mana dan bagaimana mereka inginkan, dan puas dengan membantu membayar biaya sekolah anak-anak dari kelas yang lebih miskin, dan menanggung seluruh biaya sekolah bagi mereka yang tidak memiliki orang lain untuk membayarnya." (Mill, 1859)

Pikiran Mill harus dibaca dan dipahami dengan memperhatikan konteks politik, sosial, dan ekonomi dari waktu dan tempat di mana mereka ditulis. Pada masa itu, pendidikan dasar universal paling baik masih dalam tahap awal di negara-negara paling maju, seperti Inggris. Dalam periode antara akhir Revolusi Industri Pertama dan awal Revolusi Kedua, tingkat buta huruf di Inggris, meskipun mengalami penurunan tajam selama paruh pertama abad kesembilan belas, masih 30% di kalangan pria dan hampir 40% di kalangan wanita (Clark, 2003). Juga patut dicatat bahwa, seperti yang ditunjukkan oleh Susanne Wiborg, di Inggris keterlibatan negara dalam penyediaan pendidikan diinstitusikan agak terlambat dibandingkan dengan negara-negara Eropa lainnya, karena pendidikan dasar berada di tangan badan-badan sukarela, seperti asosiasi keagamaan (Wiborg, 2009).

Perlu dicatat bahwa argumen utama Mill adalah tentang pilihan dan, lebih tepatnya, kebutuhan untuk memastikan bahwa negara paling banyak adalah penyedia pendidikan marginal. Dalam karya sebelumnya, yang diterbitkan sepuluh tahun sebelum *On Liberty*, ia membahas kemungkinan penyediaan pendidikan publik sebagai salah satu pengecualian dari doktrin non-interferensinya:

> "Pendidikan, oleh karena itu, adalah salah satu hal yang pada prinsipnya diperbolehkan untuk disediakan oleh pemerintah bagi rakyat. Kasus ini adalah salah satu di mana alasan prinsip non-interferensi tidak selalu berlaku." (Mill, 1848)

Perubahan yang tampak dalam pandangannya telah dipahami sebagai hasil dari evolusi alami dalam doktrin liberalnya, atau hanya sebagai masalah perumusan: ketika Mill merujuk pada penerimaan gagasan 'pemerintah' yang menyediakan pendidikan bagi rakyat, mungkin yang ia maksud adalah penyediaan sumber daya untuk pendidikan, bukan keterlibatan langsung pemerintah dalam penyediaan tersebut. Meski begitu, pandangan ini akhirnya akan berubah: apa yang diadvokasi oleh Mill dalam *On Liberty* membatasi keterlibatan pemerintah pada penyediaan untuk anak-anak yang lebih miskin, bukan untuk semua anak.

Untuk merangkum, filosofi pendidikan Mill menggabungkan argumen kuat yang mendukung pendidikan massal dengan argumen yang sama kuatnya menentang penyediaan pendidikan oleh negara. Meskipun demikian, ia mendukung pendanaan negara—tidak selalu penyediaan—pendidikan bagi yang lebih miskin dalam masyarakat, dan juga mengizinkan—sebagai pengecualian—keterlibatan negara dalam penyediaan pendidikan untuk menetapkan standar keunggulan.

Pandangan sebaliknya dianut oleh filsuf Amerika John Dewey dalam salah satu buku paling berpengaruhnya, *Democracy and Education*, yang pertama kali diterbitkan lebih dari satu abad yang lalu (1916). Bagi Dewey, sekolah umum adalah

tempat peleburan di mana dimungkinkan untuk menyatukan orang-orang dari latar belakang etnis, sosial, agama, dan budaya yang sangat beragam, memungkinkan mereka untuk dididik dalam saling menghormati, pengakuan, toleransi, dan keragaman.

> "[P]erkembangan perdagangan, transportasi, komunikasi, dan emigrasi, negara-negara seperti Amerika Serikat terdiri dari kombinasi kelompok-kelompok berbeda dengan adat istiadat tradisional yang berbeda. [...] Perpaduan di sekolah dari pemuda dari berbagai ras, agama yang berbeda, dan adat istiadat yang tidak sama menciptakan lingkungan baru dan lebih luas bagi semua. [...] Kekuatan asimilasi sekolah umum Amerika adalah data fasih dari keefektifan daya tarik yang umum dan seimbang." (Dewey, 1916)

Pendekatan Dewey masih sangat berpengaruh dengan mereka yang mengadvokasi sekolah umum sebagai penyama sosial yang paling penting. Meski begitu, pendekatan ini secara faktual kurang sesuai dengan realitas di Amerika Serikat. Dua fitur dari sistem sekolah—pendanaan (kebanyakan lokal) dan kriteria penerimaan (di mana kedekatan dengan sekolah memiliki bobot besar)—menjadikan sistem sekolah umum Amerika sebagai mekanisme yang mereproduksi dan bahkan memperbesar stratifikasi sosial daripada bertindak sebagai penyama: siswa di sebagian besar sekolah umum hanya mencerminkan komposisi sosial dari lingkungan sekitar, dan lingkungan cenderung cukup homogen dalam hal komposisi sosial mereka. Dengan kata lain, sementara orang tua yang kaya dapat (dan memang) berinvestasi pada rumah di lingkungan yang makmur sehingga anak-anak mereka dapat menghadiri sekolah umum dengan banyak sumber daya, keluarga yang kurang mampu tidak bisa.

Menariknya, lebih dari enam puluh tahun setelah Dewey menulis esai berpengaruhnya dan meskipun ada data yang menunjukkan bahwa sekolah umum Amerika tidak memenuhi ideal peleburan yang ia argumenkan, Bruce Ackerman, seorang profesor Yale yang condong ke liberal, juga mengadvokasi peran fundamental oleh negara melalui monopoli negara atas sekolah umum, justru untuk menghindari risiko orang tua menutup anak-anak-anak mereka dalam lingkungan sekolah yang hanya mereproduksi sikap, nilai, dan keyakinan yang mereka sayangi dan dengan demikian untuk menghindari penciptaan ghetto pendidikan yang mendukung segregasi. Ia berargumen bahwa tugas negara adalah mengekspos anak-anak pada pengalaman dan cara hidup yang berbeda dari yang mereka lihat di rumah, dan bahwa hanya sekolah umum yang dapat mencapai tujuan anti-segregasi ini (Ackerman, 1980).

Dari perspektif yang kami minati di sini, yaitu, pertanyaan tentang bagaimana isu peran negara sebagai penyedia pendidikan ini dimainkan dalam pembangunan narasi politik, dan bagaimana narasi ini berhubungan dengan realitas, hal pertama yang perlu dikatakan adalah bahwa tidak ada dari dua tipe ideal (dalam pengertian Weberian dari istilah ini) yang digambarkan oleh Mill dan Dewey yang dapat

ditemukan secara murni dalam realitas. Namun, kedua tipe ideal tersebut tetap sangat berpengaruh sebagai amunisi untuk pertempuran ideologis, meskipun keduanya mungkin bertentangan dengan realitas yang berlaku dari sistem pendidikan nasional.

Ketika kita beralih dari ranah teori ke realitas, apa yang kita temukan adalah situasi di mana penyediaan pendidikan publik dan swasta keduanya memiliki peran untuk dimainkan, meskipun perbedaan dalam bagian masing-masing sektor publik dan swasta dari sistem sekolah sangat besar. Perbedaan-perbedaan itu mengikuti trayektori yang lebih banyak dijelaskan oleh budaya dan sejarah daripada perpecahan politik yang ketat.

Dalam praktiknya, hanya di sejumlah negara yang sangat terbatas dan selama momen politik tertentu, pilihan antara penyediaan pendidikan publik dan swasta muncul sebagai dikotomi. Dalam tidak ada satu pun dari tujuh puluh dua negara dan ekonomi yang berpartisipasi dalam PISA 2015, sekolah yang dikelola secara publik atau swasta menyumbang 100% dari sistem (OECD, 2016a).[1]

Tetapi di sebagian besar negara, sekolah publik mendominasi, menyusun 82% dari semua siswa berusia lima belas tahun di negara-negara OECD (PISA, 2015; OECD, 2016a). Dari (saat itu) tiga puluh empat negara anggota OECD yang disurvei, sekolah publik menyumbang kurang dari 50% siswa pendidikan menengah bawah hanya di empat negara (Chile, Irlandia, Belanda, dan Inggris[2]). Di negara-negara dan ekonomi lainnya yang dicakup oleh PISA 2015, hanya Hong Kong dan Makao yang memiliki mayoritas besar sekolah swasta. Bagian sekolah publik di negara-negara (kebanyakan) berkembang cenderung sekitar atau lebih dari 90%, dengan beberapa pengecualian di mana sekolah swasta memiliki bagian siswa yang lebih signifikan (seperti Kolombia, Kosta Rika, Indonesia, Lebanon, Peru, Taipei, dan Uni Emirat Arab).

Sejak 1990-an, ada tren di banyak negara untuk mendirikan jenis baru sekolah yang didanai publik tetapi dikelola secara swasta (dikenal di AS dan negara lain sebagai sekolah piagam). Ini telah membentuk ulang kontroversi tentang pendidikan swasta vs publik, yang semakin fokus pada apakah sekolah piagam harus ada sama sekali. Pendukung mengklaim bahwa mereka menawarkan berbagai pilihan dalam hal nilai, spesialisasi mata pelajaran, dan bahkan iman agama yang memungkinkan orang tua untuk menjalankan pilihan nyata. Penentang mengklaim

1 Namun, prevalensi sekolah umum (yaitu sekolah yang dikelola oleh entitas publik, apa pun tingkatnya) lebih mendekati eksklusivitas di banyak negara. Pada tahun 2015, di empat belas negara maju di OECD, lebih dari 95% siswa yang mengikuti tes PISA terdaftar di sekolah umum (OECD, 2016a).

2 Manajemen adalah kriteria yang digunakan oleh PISA untuk mendefinisikan sebuah sekolah sebagai sekolah umum atau swasta, terlepas dari badan pendanaan. Dalam kasus Inggris (tidak termasuk Skotlandia), hanya sekolah yang dikelola oleh otoritas pendidikan lokal (LEAs) yang dianggap sebagai sekolah umum, sementara 'akademi' yang sepenuhnya didanai oleh pemerintah nasional, tetapi dikelola sebagian besar oleh entitas nirlaba, dianggap sebagai sekolah swasta.

bahwa, untuk alasan yang sama, mereka berkontribusi pada segregasi siswa, membuat masyarakat kurang kohesif. Tetapi keluhan utama adalah bahwa sekolah tersebut mengalihkan sumber daya yang sangat dibutuhkan dari sistem publik. Ini mewakili isu utama (dan mungkin satu-satunya) yang dapat memobilisasi orang tua melawan reformasi pendidikan yang berupaya mengurangi atau menghapus sekolah piagam, karena dalam praktiknya ini berarti orang tua kehilangan hak untuk memilih. Debat ini karena itu dibingkai ulang sebagai mendukung pilihan orang tua atau mendukung gagasan bahwa hanya sekolah publik yang dapat memastikan ekuitas. Ini telah menjadi salah satu bentuk isu yang paling mempolarisasi dalam debat pendidikan.

Melawan latar belakang ini, tampaknya tepat untuk bertanya mengapa peran negara sebagai penyedia pendidikan tetap begitu mempolarisasi secara politik. Ruang untuk manuver dalam bergerak dari satu sistem ke sistem lain cukup terbatas: kecuali dalam situasi revolusioner, atau setelah reformasi[1] tata kelola yang sangat luar biasa, keseimbangan antara sekolah publik dan swasta tidak dapat berubah dengan cepat.

Meski begitu, bahkan tanpa implikasi praktis yang lebih substansial, seolah-olah partai-partai tetap yakin pada kekuatan mobilisasi bendera ini. Mari kita ambil contoh: baik Inggris maupun Spanyol mengadakan pemilu pada tahun 2019. Dengan membandingkan pernyataan tentang pendidikan dalam manifesto pemilihan masing-masing dari partai-partai utama kiri dan kanan di kedua negara—di Inggris, Partai Buruh dan Konservatif, dan di Spanyol, PSOE (Partai Pekerja Sosialis Spanyol) dan PP (Partai Rakyat)—kita dapat merasakan seberapa kuat isu ini dimainkan dalam politik kontemporer.

Di Inggris,

> Sistem akademi terlalu terpusat, tidak efisien, dan tidak demokratis […] Dan tidak ada data bahwa akademi memberikan hasil yang lebih baik […] Kami akan mengakhiri fragmentasi dan marketisasi [sic] sistem sekolah kami dengan membawa sekolah bebas dan akademi kembali di bawah kendali […] orang tua, guru, dan komunitas lokal […] Tanggung jawab atas penyampaian dalam pendidikan dan dukungan bagi anak muda akan berada pada otoritas lokal, mereka akan mengelola dan bertanggung jawab atas tempat sekolah, termasuk kekuatan untuk membuka sekolah baru […] Kami akan meminta Komisi Keadilan Sosial untuk memberi nasihat tentang mengintegrasikan

1 Di Inggris, konversi mayoritas sekolah menengah umum yang dikelola oleh Otoritas Pendidikan Lokal menjadi akademi yang dikelola oleh sebuah trust dan didanai langsung oleh pemerintah adalah salah satu pengecualian tersebut. Transformasi pendidikan menengah ini dimulai pada tahun 2000 (di bawah kepemimpinan Tony Blair dan terinspirasi oleh Andrew Adonis) dan dilanjutkan oleh pemerintahan koalisi Konservatif-Liberal Demokrat dan pemerintah Konservatif Theresa May dan Boris Johnson. Akibatnya, sementara pada tahun 2000 sekolah yang dikelola secara swasta menyumbang sekitar 6% dari semua sekolah, saat ini mereka menyumbang hampir 60%, pergeseran yang sebagian besar disebabkan oleh akademi.

> sekolah swasta dan menciptakan sistem pendidikan yang komprehensif. (Labour, 2019)
>
> Kami akan terus memastikan bahwa orang tua dapat memilih sekolah yang paling cocok untuk anak-anak mereka dan paling baik mempersiapkan mereka untuk masa depan. Dan kami akan terus membangun lebih banyak sekolah bebas. (Conservative, 2019)

Sementara di Spanyol,

> Pertama dan terutama, sekolah publik harus [...] menjadi sekolah yang adil, berkomitmen untuk mengompensasi ketimpangan sosial dan ekonomi [...] Kami akan memperkuat layanan publik pendidikan melalui sekolah publik yang inklusif, membalikan gelombang privatisasi yang dipupuk oleh partai lain dan menghilangkan permintaan sosial sebagai kriteria untuk pemrograman pendidikan. (PSOE, 2019)
>
> Kami akan menjamin pilihan bagi keluarga [...] Keluarga akan dapat memilih model pendidikan yang mereka inginkan untuk anak-anak mereka dan pemerintah harus responsif terhadap pilihan tersebut serta menghormati keunikan setiap sekolah. [...] Kami akan memperluas piagam pendidikan sekolah menengah pasca-wajib ke setiap wilayah. (PP, 2019)

Fragmen-fragmen ini dari manifesto partai dengan sempurna mensintesisasi bagaimana mantra yang sangat mengakar tentang peran negara sebagai penyedia pendidikan dimainkan dalam kompetisi elektoral, bahkan jika implementasi cepat dari perubahan besar dalam struktur sistem pendidikan tidak mungkin terjadi. Tetapi partai-partai tetap berpegang teguh pada itu, dan, yang luar biasa, dalam banyak kasus bahkan tidak repot untuk menyesuaikannya dengan realitas. Dengan kegigihan yang luar biasa, "sekolah publik" di kiri dan "pilihan" di kanan adalah masing-masing *cris de guerre* ketika berbicara tentang penyediaan pendidikan.

Seharusnya tidak perlu seperti itu. Salah satu reformator pendidikan paling cerdas dalam beberapa tahun terakhir, Andrew Adonis, yang menjabat sebagai Wakil Sekretaris Negara untuk Pendidikan di Inggris selama pemerintahan Buruh di bawah Tony Blair dan Gordon Brown, mengacu pada dua tantangan utama yang dihadapi oleh pendidikan Inggris, menegaskan bahwa salah satunya adalah:

> [M]enempa penyelesaian baru antara pendidikan negara dan swasta [...] Menurut pandangan saya, setelah dua puluh tahun terlibat dengan sekolah dari semua jenis, Inggris tidak akan pernah memiliki sistem pendidikan kelas dunia atau masyarakat 'satu bangsa,' sampai sekolah negara dan swasta menjadi bagian dari upaya nasional bersama untuk mengembangkan bakat semua anak muda sepenuhnya. (Adonis, 2012)

Ini sebenarnya adalah tantangan yang dihadapi banyak negara di mana penyediaan pendidikan publik dan swasta keduanya memiliki kehadiran yang signifikan. Campuran kompetisi dan kerja sama yang menghasilkan dinamika

emulasi positif dapat dan seharusnya meningkatkan tingkat kinerja keseluruhan dari setiap sistem pendidikan tertentu. Prasyaratnya tentu saja adalah bahwa penerapan aturan terhadap keduanya memungkinkan lapangan bermain yang setara dan respons yang serupa terhadap kekhawatiran ekuitas di kedua sub-sistem.

Diskusi di atas sebagian besar berlaku untuk ekonomi maju dan demokrasi dewasa. Ketika kami fokus pada negara-negara berpendapatan menengah dan rendah, banyak di antaranya masih berjuang untuk mencapai akses universal ke pendidikan dasar, keterlibatan negara dengan penyediaan pendidikan sangat berbeda dari ekonomi maju.

Jika tingkat operasi sistem pendidikan nasional adalah "buruk," menurut kriteria laporan McKinsey yang berpengaruh (Mourshed dkk, 2010) dan tujuannya adalah untuk meningkatkannya ke tingkat berikutnya ("cukup"), sebagian besar intervensi membutuhkan pengaruh negara yang kuat serta bantuan pembangunan eksternal yang substansial. Data pada negara-negara berpendapatan menengah yang berpartisipasi dalam siklus PISA terbaru menunjukkan bahwa di hampir semua sekolah yang dikelola secara publik melebihi 95% untuk siswa berusia lima belas tahun.

Namun, dalam lima belas tahun terakhir atau lebih, telah terjadi perkembangan pesat dari apa yang disebut 'sekolah swasta berbiaya rendah' di negara-negara berpendapatan menengah dan berkembang (Hanushek dan Woessmann, 2015), kemungkinan besar karena ketidakmampuan endemik dari pemerintah di banyak negara tersebut untuk menangani masalah seperti ketidakhadiran guru, kualitas pengajaran yang buruk, kurikulum buruk, dan lain-lain, yang terlalu sering menghambat kemajuan dalam pendidikan publik di negara-negara kurang berkembang. Ada data yang menunjukkan hasil siswa yang lebih baik di sekolah swasta ini dibandingkan dengan sistem publik. Namun, yang lain berargumen bahwa bukktinya tidak konklusif dan hasilnya lebih berkaitan dengan perbedaan sosial antara siswa daripada kualitas pengajaran dan pembelajaran di salah satu jenis pusat (Akmal dkk., 2019; Ashley dkk., 2014).

Pertanyaan keseluruhan tentang peran negara sebagai penyedia pendidikan merembes ke dalam bidang-bidang lain yang spesifik dari kebijakan pendidikan. Hampir setiap aspek dari parameter tingkat sistem (ekuitas, fungsi, arsitektur, guru, kurikulum, dan evaluasi) ditangani secara berbeda sesuai dengan keterlibatan negara yang sebenarnya dalam penyampaian pendidikan dan asumsi ideologis yang mengelilinginya.

Ideologi, pada faktanya, memainkan peran penting dalam mendefinisikan pendekatan terhadap subjek-subjek utama yang membentuk sistem pendidikan. Upaya Kevin Smith untuk menjelaskan dasar-dasar ideologis yang mendalam dari beberapa debat pendidikan, yang diterbitkan hampir dua puluh tahun lalu,

mendefinisikan dua keyakinan yang antagonis tentang pendidikan, 'pendidikan publik' dan 'pasar':

> Pendidikan publik dan pasar keduanya telah digambarkan sebagai agama sekuler […] Meskipun keduanya mewakili sistem nilai yang dianut secara luas, pendidikan publik dan pasar bukanlah keyakinan yang sangat kompatibel. Dilihat dari catatan dua dekade terakhir, upaya untuk mengintegrasikan keduanya cenderung menghasilkan beberapa jenis kontroversi yang terkait dengan debat sektarian yang paling pahit. (Smith, 2003)

Mungkin antagonisme tetap menjadi pusat dalam penjelasan sejumlah "debat sektarian" yang dirujuk oleh Smith. Contoh yang baik dapat ditemukan dalam sebuah pembaca tentang reformasi pendidikan global yang diterbitkan beberapa tahun lalu (Adamson dan Darling-Hammond, 2016b). Di dalamnya, beberapa contoh narasi melawan pasar sebagai kekuatan pendorong dalam sektor pendidikan disajikan dengan cara yang agak radikal. Misalnya, Pasi Sahlberg, seorang advokat pendidikan publik Finlandia yang terkenal, menghubungkan kompetisi, standarisasi, fokus pada literasi dan numerasi, akuntabilitas berbasis tes, dan pilihan sebagai fitur utama dari proses yang diduga merusak yang ia sebut "GERM," yang merupakan singkatan dari 'Gerakan Reformasi Pendidikan Global' (Sahlberg, 2016). Menurut pendapat kami, narasi ini terutama didorong oleh asumsi ideologis daripada kebijakan berbasis data yang diambil dari data yang kuat.

Dari sudut pandang yang kurang ideologis, saat ini setiap referensi ke pasar harus dikualifikasi dengan pertimbangan proses globalisasi sebagai pendorong lain dari reformasi pendidikan di luar batas nasional. Pengaruh globalisasi pada kebijakan pendidikan telah sedikit mengaburkan batas antara kiri dan kanan dalam isu ini, terutama di tempat-tempat di mana—setidaknya, untuk beberapa waktu—kiri arus utama menerima kebutuhan bagi sistem pendidikan untuk menanggapi persyaratan globalisasi.

Misalnya, menurut analisis Stephen Ball tentang wacana reformasi pendidikan di Inggris selama pemerintahan Buruh pada dekade pertama abad kedua puluh satu dan pemerintahan koalisi yang segera menyusulnya, ada sebuah benang kontinuitas tertentu pada isu globalisasi, sementara pada saat yang sama ada dissentasi pada pertanyaan tentang bagaimana sistem pendidikan harus menanggapinya:

> Sekali lagi, di sini, selain kontinuitas yang jelas antara Buruh dan Koalisi, penting juga untuk menunjukkan perbedaan […] Jelas, kebijakan pendidikan Buruh maupun Koalisi tidak dapat hanya dibaca secara keseluruhan dari agenda pendidikan global. (Ball, 2013)

Dalam kasus Inggris, kita dapat mengamati semacam 'kontinuitas bertahap' selama periode yang relatif lama dalam menangani beberapa fitur reformasi pendidikan tingkat sistem. Misalnya, reformasi tata kelola sekolah dibangun dari tahun 1986 hingga jauh ke dalam abad kedua puluh satu, melintasi sejumlah pemerintahan baik Tory maupun Buruh (Adonis, 2012). Jelas ada perbedaan dalam

pendekatan masing-masing, dan beberapa pasang surut dalam semangat reformasi dari berbagai pemerintahan ini. Tetapi secara umum, dalam konteks ideologi pendidikan yang berbeda dari kedua partai ini, setidaknya ada kesediaan untuk menerima bahwa sejumlah langkah spesifik bekerja dengan baik untuk sistem dan tidak ada gunanya menekan atau mengubahnya ketika partai yang berbeda berkuasa.

Negara-negara lain juga memberikan contoh yang baik tentang konsensus luas di seluruh spektrum politik pada beberapa atau sebagian besar isu pendidikan. Kesepakatan seperti itu lebih khas di negara-negara di mana ada budaya politik yang mendukung "demokrasi konsosiasi" (Lijphart, 1969), yaitu masyarakat yang terfragmentasi secara politik yang telah mengembangkan budaya kerja sama yang stabil antara partai-partai yang berbeda, baik dalam strategi pemerintahan secara umum (melalui koalisi) maupun dalam debat atas isu-isu yang memecah belah, seperti ideologi pendidikan. Contoh yang sangat menarik adalah Finlandia, di mana kebijakan pendidikan dan ekonomi telah diintegrasikan dan entah bagaimana dilindungi dari diskontinuitas politik:

> [B]aik pendidikan maupun pembangunan ekonomi telah dipandu oleh kebijakan yang terintegrasi. Kebijakan pendidikan telah diartikulasikan melalui rencana pengembangan lima tahun yang mencakup semua sektor pendidikan dan penelitian. Rencana ini membentuk jembatan antara mandat politik dari pemerintahan yang keluar dan yang baru terpilih; karenanya, mereka menjadi instrumen kunci dalam menciptakan kepemimpinan politik yang berkelanjutan dalam pendidikan. (Sahlberg, 2016)

2.3 EKUITAS DAN FUNGSI PENDIDIKAN: PENYEIMBANG ATAU PEMBERDAYA?

DEBAT tentang peran sosial yang dimainkan oleh pendidikan atau fungsi yang dilayani oleh pendidikan baik pada tingkat individu dan mikro-sosial, maupun pada tingkat makro-sosial atau agregat, sangat terkait dengan ideologi.

Dari sudut pandang ini, kita kami dapat mengidentifikasi garis-garis pemisah tertentu dari debat yang berkaitan dengan visi-visi-oposisi tentang tatanan sosial yang tidak terlalu berbeda dari yang telah kita kami amati pada tentang peran negara sebagai penyedia pendidikan. Visi-visi ini merembah ke aspek-aspek yang lebih khusus dari sistem pendidikan, sebagaimana akan kita kami pertimbangkan nantinya.

Di satu sisi, kami ada mereka yang mendukung pendekatan investasi publik (Adamson dan Åstrand, 2016: 2–12). Asumsi dasarnya adalah bahwa hanya strategi yang menjaga tidak hanya penyediaan pendidikan tetapi juga tata kelola dimensi-dimensi dasar sistem di tangan pemerintah (dan/atau entitas publik lainnya, seperti otoritas regional, provinsi, atau lokal) yang akan cukup:

- Mencapai akses universal ke pendidikan berkualitas, tanpa meninggalkan yang kurang mampu atau rentan,

- Mempersiapkan siswa (dan kemudian warga negara) untuk ekonomi dan demokrasi,
- Memberikan ekuitas, mengkompensasi kerugian dan bertujuan pada lapangan bermain yang setara untuk semua.

Pandangan sebaliknya, yang diberi label sebagai 'privatisasi' (Adamson dan Åstrand, 2016), 'marketisasi' (Bates dkk., 2019) atau 'pilihan' didasarkan pada rasional ekonomi dua lipat:

> Dari sisi penawaran, pendukung pendidikan swasta mengklaim bahwa efisiensi lebih terlayani karena perusahaan swasta cenderung lebih efisien dalam menyampaikan barang dan jasa.
>
> Sementara dari sisi permintaan, argumennya adalah bahwa pilihan mendorong kompetisi dan kompetisi mengarah pada kualitas lebih tinggi. (Adamson dan Åstrand, 2016)

Pendekatan ini juga mengklaim bahwa penyediaan swasta memberikan lebih banyak ekuitas. Pilihan tidak hanya menguntungkan yang makmur yang dapat membayar sekolah swasta, tetapi juga siswa berpendapatan rendah dan minoritas. Pilihan, yang didanai publik melalui voucher atau sekolah piagam yang didanai publik, memperluas peluang pendidikan mereka, dan mencegah mereka terbatas pada sekolah publik berkualitas rendah.

Pada akhirnya, klaim untuk ekuitas di setiap sisi bergantung pada konsep ekuitas yang berbeda. Ini adalah debat lain yang tidak pernah berakhir tentang pendidikan. Diskusi tentang ekuitas dan persyaratannya merembah ke arena politik dalam bentuk yang lebih sederhana dan pada banyak kesempatan menjadi pusat pusat dalam percakapan publik tentang reformasi pendidikan.

Meskipun ekuitas adalah isu yang berputar dalam debat pendidikan dan kami akan menemukan hampir sebanyak variasi darinya seperti topik lain yang lebih spesifik yang akan kami tangani, beberapa jenis pembingkaian umum darinya tampaknya diperlukan pada saat ini.

Konseptual, ekuitas mencakup spektrum definisional yang sangat luas, dari gagasan libertaria tentang ekuitas sebagai hanya perlakuan sama yang ditentukan oleh hukum (Nozick, 1974) hingga konsep egaliterian untuk yang ekuitas melibatkan kompensasi untuk perbedaan dalam titik awal hidup individu. Perbedaan seperti itu tidak hanya terkait dengan status sosial-ekonomi, tetapi juga dengan distribusi bakat alami yang tidak sama, seperti yang ditunjukkan oleh John Rawls dalam diskusinya tentang meritokrasi:

> [P]rinsip bahwa ketidakadilan yang tidak pantas memerlukan perbaikan; dan karena ketidaksetaraan kelahiran dan endowmen sosial tidak pantas, ketidaksetaraan ini harus dikompensasi. (Rawls, 1971)

Namun, jika kami ingin memahami dimensi-dimensi yang lebih praktis dari ekuitas dalam pendidikan, perbedaan pertama yang mungkin perlu dibuat adalah antara

ekuitas dan kesetaraan, sebagaimana diungkapkan oleh Ben Levin dalam makalah seminalnya tentang implikasi praktis ekuitas untuk pembuatan kebijakan dalam pendidikan:

> Ada kesepakatan umum bahwa tujuan kebijakan publik tidak dapat dan tidak boleh menjadi kesetaraan dalam arti bahwa setiap orang sama atau mencapai hasil yang sama [...] Sebaliknya, komitmen terhadap ekuitas menunjukkan bahwa perbedaan dalam hasil tidak boleh disebabkan oleh perbedaan dalam bidang seperti kekayaan, pendapatan, kekuasaan, atau kepemilikan. Pertanyaan selalu praktis, kemudian, tentang apa tingkat atau derajat ketidaksetaraan yang dapat diterima. (Levin, 2003)

Dalam keseimbangan gravitasi antara dua kutub ini—peluang yang sama untuk semua dan hasil yang sama untuk semua—pertempuran antara konsep ekuitas yang berbeda yang dipegang oleh kubu-kubu ideologis yang berlawanan dijalani. Masalahnya di sini adalah bahwa sangat sering perbedaan dalam makna ekuitas ini menjadi tersamarkan dalam debat. Akibatnya, kurangnya konsensus tentang apa yang dimaksud dengan ekuitas menggelapkan daripada menerangkan debat itu sendiri.

Ada banyak contoh dari debat-debat yang kacau dan tidak berguna ini. Ada banyak negara di mana ekuitas (atau kekurangannya) telah mengambil posisi sentral dalam diskusi publik tentang pendidikan. Kami akan menunjukkan bagaimana, tanpa adanya definisi operasional ekuitas yang dibagikan, konsep tersebut dapat dimanipulasi untuk keuntungan mereka yang menentang reformasi pendidikan tertentu.

Untuk menjelajahi pertanyaan ini dengan lebih baik, kami perlu memberikan definisi ekuitas dalam pendidikan yang se netral mungkin, mengakui bahwa ini bukan satu-satunya—atau satu-satunya yang masuk akal—definisi, tetapi setidaknya dapat mengakomodasi sebagian besar dimensi yang biasanya dipertimbangkan dalam debat tentang ekuitas.

Menurut pendapat kami, definisi ekuitas dalam pendidikan yang baik dan adaptif adalah yang diberikan beberapa tahun lalu oleh peneliti OECD Simon Field, Malgorzata Kuczera, dan Beatriz Pont:

> Ekuitas dalam pendidikan memiliki dua dimensi. Yang pertama adalah keadilan, yang menyiratkan memastikan bahwa keadaan pribadi dan sosial—misalnya jenis kelamin, status sosial-ekonomi, atau asal usul etnis—tidak boleh menjadi hambatan untuk mencapai potensi pendidikan. Yang kedua adalah inklusi, yang menyiratkan memastikan standar minimum pendidikan dasar untuk semua—misalnya bahwa setiap orang harus dapat membaca, menulis, dan melakukan aritmatika sederhana. (Field, Kuczera dan Pont, 2007)

Berfokus pada dua dimensi praktis ini, keadilan dan inklusi, memungkinkan kami untuk mengesampingkan debat-debat filosofis yang sulit untuk diintegrasikan atau

bahkan diterjemahkan ke dalam narasi politik tentang ekuitas yang menghalangi reformasi pendidikan (OECD, 2012; Wert, 2019).

Namun, bahkan jika kami mempersempit fokus untuk menangkap dua dimensi dasar ini, kami menemukan ketidaksepakatan yang besar tentang implikasi mereka. Pada akhirnya, sebagian besar ketidaksepakatan ini berkaitan dengan sfera perpecahan fundamental dalam ideologi pendidikan. Bagi beberapa pembuat kebijakan pendidikan, tujuan utama pendidikan adalah kompensasi sosial. Mungkin tidak ada ekspresi yang lebih jelas dari ide ini daripada metafora yang digunakan oleh mantan Menteri Pendidikan sosialis Chili, Nicolás Eyzaguirre, dalam sebuah wawancara televisi untuk memparafrasekan tujuan reformasi pendidikannya:

> [A]pa yang kita miliki di sini adalah dua pelari di lintasan beraspal. Satu berlari dengan sepatu roda kecepatan tinggi, yang lain berlari dengan kaki telanjang. Pelari bertelanjang kaki adalah pendidikan publik. Kemudian, mereka memberi tahu saya: Mengapa tidak memberi makan dan melatih pelari bertelanjang kaki? Pertama, saya harus mengeluarkan pelari lain dari sepatu rodanya. (Fontaine dan Urzúa, 2018)

Mereka yang menentang segala bentuk hak istimewa pendidikan yang dapat berasal dari penyediaan swasta dan selektif menghadapi masalah bagaimana melarangnya tanpa secara langsung bertentangan dengan dasar-dasar demokrasi liberal. Sulit untuk menemukan rasionalitas untuk menghalangi—apalagi melarang secara langsung—orang tua untuk menginvestasikan sumber daya mereka sendiri dalam pendidikan terbaik yang dapat mereka tawarkan kepada keturunan mereka.

Modulasi argumen bisa sangat beragam. Dalam banyak kasus, daripada menyuarakan penentangan langsung terhadap pendidikan swasta, argumennya menunjukkan pada efek merugikan (yang diduga) terhadap ekuitas, bersamaan dengan penyangkalan terhadap (yang diduga) keuntungannya. Mereka yang berbicara untuk melarang pendidikan swasta jarang ditemukan, meskipun sesekali kampanye politik melawan sekolah swasta meletus.

Salah satu dari ini yang paling terbaru terjadi di Inggris menjelang pemilu 2019, ketika, pada konferensi pra-pemilu mereka di Brighton, Partai Buruh membahas dan menyetujui mosi yang dipromosikan oleh kelompok aktivis akar rumput, Labour Against Private Schools (LAPS). Partai memilih mendukung menghapus sekolah berbayar dan mendistribusikan aset mereka "secara demokratis dan adil" untuk kepentingan semua anak. Ketika diterjemahkan ke dalam manifesto partai, redaksi janji ini sedikit lebih nuansa, tetapi mosi ini mendapat dukungan mayoritas delegasi. Mengibarkan bendera melawan pendidikan swasta masih bekerja di kiri, terutama ketika partai tengah-kiri arus utama menjadi lebih radikal dan bergerak ke kiri, seperti yang terjadi menjelang pemilu ini.

Ekspresi khusus dari konflik yang muncul di dalam dan sekitar penyediaan pendidikan swasta dan bagaimana ini berkaitan dengan kekhawatiran ekuitas adalah debat yang sedang berlangsung tentang 'pendidikan bayangan'. Konsep ini,

yang berarti les privat tambahan untuk memperkuat dan/atau meningkatkan hasil belajar siswa yang kebanyakan terdaftar di sekolah publik (Bray, 2013), kini menjadi target favorit mereka yang menentang penyediaan pendidikan swasta atas dasar ekuitas.

Kritik mengatakan bahwa karena les privat datang dengan biaya yang signifikan bagi keluarga (Komisi Eropa, 2011) dan merupakan bagian besar dari investasi pendidikan, lebih banyak perhatian regulasi harus diberikan padanya untuk mencegahnya memperlebar kesenjangan ekuitas yang sudah ada, serta untuk menjamin standar dalam penyediaannya.

Lebih penting adalah fakta bahwa organisasi internasional yang relevan setidaknya membeli sebagian—jika tidak semua—dari narasi ini. Misalnya, Komisi Eropa menerbitkan sebuah makalah posisi yang dipesan untuk Jaringan Pakar dalam Ilmu Sosial tentang Pendidikan dan Pelatihan (NESSE). Penulis utama makalah tersebut adalah Mark Bray, seorang spesialis terkenal dari Universitas Hong Kong yang telah menulis secara luas menentang pendidikan bayangan. Dalam makalah tersebut, kekhawatiran terkait ekuitas tentang pendidikan bayangan di siswa dalam siswa:

> Semua pemerintah mengatakan bahwa mereka ingin mengurangi ketidaksetaraan sosial dan membantu sektor masyarakat yang kurang beruntung. Namun, jika dibiarkan pada kekuatan pasar, sistem pendidikan bayangan mempertahankan dan memperburuk ketidaksetaraan. (Komisi Eropa, 2011)

Demikian pula, OECD juga kritis terhadap pendidikan bayangan karena menganggap itu memperbesar ketidaksetaraan. Ambil contoh ini dari sebuah penilaian terhadap sistem pendidikan Yunani yang dilakukan beberapa tahun lalu:

> [I]ni menambah ketidaksetaraan yang ada, dengan memungkinkan yang kaya untuk memberikan anak-an kepada anak mereka peluang yang tidak tersedia untuk orang lain, dan/atau bahwa itu mungkin menjadi beban finansial bagi rumah tangga yang lebih miskin. Les tambahan dapat memberikan tekanan yang tidak diinginkan pada anak muda dengan membuat hari sekolah sangat panjang. (OECD, 2017a)

Patut dicatat, menurut pendapat kami, bahwa aliran kritik terhadap upaya keluarga untuk meningkatkan pendidikan anak-anak mereka ini terutama berkaitan dengan efek potensial pada ekuitas daripada dampak yang mungkin terjadi pada hasil pembelajaran bagi mereka yang mendapat manfaat dari les privat. Aliran kritik ini menganggap—cukup apodiktis—bahwa hanya keluarga kaya yang mampu membayarnya, padahal data dari sejumlah negara menunjukkan bahwa keluarga kelas menengah dan bahkan lebih miskin juga melakukan upaya besar untuk berinvestasi sebanyak mungkin dalam pendidikan keturunan mereka. Lebih penting lagi, tidak ada dari poin ini yang menangani masalah utama: orang tua bersedia menginvestasikan sumber daya dalam pendidikan anak-anak mereka karena

sekolah publik tidak memenuhi harapan mereka. Jadi mengapa tidak menangani akar masalahnya daripada mencegah orang tua mencari cara alternatif untuk memastikan pendidikan berkualitas baik?

Dengan kata lain, tampaknya masuk akal untuk mempertanyakan dasar logis dan moral untuk mencegah siapa pun menginvestasikan uang pribadi dalam pendidikan anak-anak mereka hanya untuk menghindari disparitas yang mungkin dihasilkan bagi mereka yang—karena alasan ekonomi dan lainnya—tidak melakukan investasi tersebut. Sekali lagi, seperti yang disarankan oleh metafora Eyzaguirre di atas secara tidak sengaja, kesimpulan yang cukup jelas hilang di sini: daripada melarang les privat, lebih masuk akal untuk meningkatkan kualitas pendidikan yang didanai publik, membuat investasi lebih lanjut tidak diperlukan dan menguntungkan semua.

Pada akhirnya, ini membawa kami pada pertanyaan besar: sejauh mana ideal yang mendasari pendidikan sebagai penyama dapat membenarkan pembatasan—atau bahkan pelarangan—pilihan untuk pendidikan yang ditingkatkan, diperbaiki, atau hanya berbeda bagi mereka yang orang tuanya ingin menginvestasikan sumber daya mereka dalam meningkatkan kualitas pendidikan anak-anak mereka? Sejauh mana aspirasi yang sah untuk lapangan bermain yang setara harus memerlukan pembatasan bagi mereka yang ingin memperluas batas-batas pencapaian pendidikan mereka?

Keinginan untuk menyediakan siswa yang paling membutuhkan dengan sebanyak mungkin alat untuk mengkompensasi kerugian awal dan memungkinkan mereka berprestasi lebih baik di sekolah adalah konsekuensi alami dari ideal ekuitas dan, dengan demikian, tidak ada keberatan yang masuk akal terhadapnya. Tetapi tetap tidak jelas mengapa ambisi tersebut harus tidak kompatibel dengan kemajuan mereka yang hanya ingin menggunakan setiap sumber daya yang tersedia bagi mereka untuk berprestasi lebih baik juga.

Visi ekuitas yang berbeda—ekuitas sebagai pemberdaya—menurut pandangan kami diperlukan untuk mengatasi kekurangan dan kontradiksi dari visi yang agak dominan tentang ekuitas sebagai penyama. Dengan ini, kami maksudkan bahwa pengejaran sistem pendidikan yang lebih adil dan lebih inklusif pada dasarnya berkaitan dengan penyediaan sarana, sumber daya, dan kebijakan yang diperlukan untuk memungkinkan setiap siswa—terlepas dari keadaan pribadi atau sosial—mencapai puncak tertinggi yang mungkin.

Visi ekuitas ini memerlukan fokus pada keragaman. Dalam kata-kata sejarawan dan mantan politisi Buruh Tristram Hunt, yang merupakan Sekretaris Negara Bayangan untuk Pendidikan dan sekarang adalah Direktur Museum Victoria dan Albert:

> Tanpa harus sepenuhnya membuang kemajuan progresif dari negara kesejahteraan, mungkin sudah waktunya untuk berpikir lebih imajinatif tentang ekuitas mana yang suci dan keragaman mana yang layak didorong. (Hunt, 2005)

Keragaman, memang, bisa menjadi jalur yang lebih baik daripada keseragaman untuk mencapai ekuitas. Untuk memungkinkan siswa mencapai potensi mereka sendiri, kami harus mempertimbangkan kebutuhan mereka yang beragam dan merancang sistem yang membantu mereka dengan berbagai cara. Ini tidak mengecualikan kebijakan kompensasi tradisional untuk membantu yang kurang mampu dan rentan, yang merupakan komponen penting dari dimensi keadilan dan inklusi ekuitas. Tetapi mungkin ada jalur lain untuk mengembangkan potensi yang beragam, dan karena itu beberapa kelonggaran harus diberikan kepada siswa dan keluarga sehingga mereka dapat menimbang pilihan mereka, membangun jalur mereka sendiri, dan memilih dari berbagai trayektori pendidikan yang paling sesuai dengan kemampuan, disposisi, dan ambisi mereka.

Namun, jalan menuju keragaman tidak mulus dan penekanan yang meningkat pada ekuitas sebagai tujuan utama sistem pendidikan dibangun di atas premis bahwa keseragaman merupakan satu-satunya kebijakan yang benar-benar egaliter, dan hasil yang sama merupakan satu-satunya tujuan yang adil. Komprehensivitas, filosofi pendidikan era pasca-Perang Dunia II yang memperoleh dukungan sosial-demokrat yang luas (Simon dan Rubenstein, 1969), dan adaptasi-adaptasi modernnya terus menikmati konsensus hampir penuh sebagai satu-satunya strategi yang mengarah pada kesetaraan.

Di mana komprehensivitas menunjukkan penundaan pelacakan ke jalur akademik dan vokasional hingga tingkat menengah atas, adil untuk mengatakan bahwa ini telah diterapkan di sebagian besar (tetapi tidak semua) sistem pendidikan, tetapi kami juga harus menunjukkan bahwa beberapa sistem berkinerja tinggi memiliki pelacakan awal, dan ini tidak tampaknya menghambat kualitas atau ekuitas mereka. Selain itu, ketika kebijakan pendidikan komprehensif telah diterapkan dalam bentuk yang lebih radikal (misalnya, tidak ada pengelompokan berdasarkan kemampuan dalam bentuk apa pun, tidak ada pilihan mata pelajaran) di masyarakat yang tidak egaliter, ini telah menyebabkan hasil kesetaraan yang terburuk, seperti tingkat putus sekolah dini yang tinggi. Data sejauh ini menunjukkan bahwa ini karena kebijakan komprehensif radikal tidak dapat menangani dengan tepat tingkat heterogenitas siswa yang besar di masyarakat yang tidak egaliter.

Hubungan yang tampaknya tidak dapat dihancurkan antara ekuitas dan keseragaman yang diciptakan oleh versi ekstrim dari ideologi komprehensivitas telah dipertahankan, bahkan setelah kegagalan doktrin tersebut di banyak tempat telah menjadi jelas. Karena gagasan komprehensivitas sebagai satu-satunya kebijakan pendidikan yang adil tampaknya telah menjadi keyakinan yang tidak dapat dihancurkan bagi sebagian besar establishment pendidikan, setiap upaya untuk mendiversifikasi jalur pendidikan untuk mengakomodasi perbedaan dan menyalurkannya secara positif cenderung bertabrakan dengan para advokat ekuitas, yang hampir selalu akan mencoba mendiskreditkannya dengan tuduhan elitisme atau segregasi.

Penjelasan alternatif jarang dipertimbangkan: bahwa komprehensivitas memang berhasil di masyarakat—seperti negara-negara Nordik—yang sudah egaliter sebelum penerapan kebijakan pendidikan ini. Di masyarakat ini, siswa dan orang tua mereka menikmati tingkat keterampilan yang cukup tinggi dan seragam, dan dengan demikian tidak memerlukan kebijakan untuk menangani perbedaan besar antara siswa ketika mereka mulai sekolah.

Secara ringkas, ekuitas adalah komponen yang sangat penting dari setiap sistem pendidikan yang berfungsi dengan baik. Tetapi karena ekuitas adalah konsep yang "kompleks" (Martínez, 2017) atau bahkan "sulit dipahami" (Wert, 2019), terjemahannya ke dalam kebijakan pendidikan dibentuk dengan cara yang beragam. Sementara gagasan ekuitas itu sendiri didukung oleh para cendekiawan dan pembuat kebijakan dari setiap afiliasi ideologis, rentang makna yang dikaitkan dengannya mencakup spektrum yang sangat luas.

Bagi mereka di kiri, ekuitas pendidikan adalah mekanisme utama untuk menyamakan masyarakat, mengkompensasi perbedaan dalam kekayaan (materi dan/atau simbolik) dan dengan demikian mengurangi atau bahkan menekan "fungsi reproduktif" (Bourdieu dan Passeron, 1970) dari pendidikan. Ekuitas adalah sarana menuju kesetaraan: pertama dalam hasil pendidikan dan akhirnya dalam hasil sosial. Pendidikan adalah penyama atau bahkan 'penyama'. Dalam iterasi paling ekstrim dari kerangka ideologis ini, memaksimalkan ekuitas adalah tolok ukur yang harus digunakan untuk menilai keberhasilan sistem pendidikan.

Sebaliknya, bagi mereka di kanan, ekuitas harus dipahami—dan ditindaklanjuti dalam istilah kebijakan—sebagai menyediakan peluang yang sama bagi setiap siswa untuk meminimalkan dampak status sosial-ekonomi mereka atau faktor pribadi lainnya dengan menyediakan langkah-langkah kompensasi, dan untuk mencapai potensi penuh mereka dalam hasil pendidikan sesuai dengan bakat, karakter, dan usaha. Pendidikan dalam kerangka ini adalah pemberdaya.

Pada akhirnya, tidak ada dari dua kerangka ekstrim ini yang dapat diharapkan secara wajar berfungsi sebagai lebih dari aspirasi di dunia nyata. Kesetaraan tidak mungkin dicapai karena perbedaan yang tidak dapat diatasi di antara siswa dan tingkat usaha yang berbeda yang bersedia ditunjukkan oleh siswa dengan kemampuan yang serupa. Demikian pula, peluang yang sama secara sempurna tidak ada di dunia nyata, karena siswa yang kurang mampu menghadapi tantangan di banyak tingkat di luar lingkungan sekolah. Namun, sistem pendidikan harus bertujuan untuk mencapai kualitas dan ekuitas dengan memberikan dukungan tambahan kepada siswa yang kurang mampu sambil juga memungkinkan mereka yang memiliki potensi untuk unggul. Seperti yang akan kita lihat, beberapa negara telah mencapai keseimbangan yang memadai antara keduanya.

2.4 BENTUK PENDIDIKAN: ARSITEKTUR, GURU, KURIKULUM, DAN PENILAIAN

PERPECAHAN ideologis merembes ke sejumlah besar isu pada agenda

pendidikan. Di sini kami akan mempertimbangkan bagaimana visi-visi ideologis yang berbeda tentang pendidikan memengaruhi narasi tentang fitur-fitur utama yang membentuk sistem pendidikan. Kami telah menyertakan empat, yang paling tunduk pada sengketa ideologis: arsitektur, guru, kurikulum, dan penilaian. Kami sengaja menghindari pertimbangan isu-isu pedagogis, bukan karena mereka tidak memiliki dissent ideologis, tetapi karena pedagogi di luar cakupan buku ini.

2.4.1 ARSITEKTUR SISTEM PENDIDIKAN

SEKILAS, arsitektur dasar sistem pendidikan tampaknya merupakan aspek yang kurang terekspos pada pertengkaran politik. Pada tingkat ini, konvergensi global secara bertahap telah terjadi sehingga fitur-fitur struktural (tahapan, progresi, dan kelulusan) cenderung sangat mirip, hampir identik, di dunia maju. Proses konvergensi ini, didorong oleh banyak faktor, seperti pembelajaran antar negara dan peningkatan mobilitas siswa dan guru, yang memerlukan pengakuan timbal balik atas gelar, telah mengalami proses percepatan yang cukup besar selama lima puluh tahun terakhir (Parkyn, 1969; Spring, 2015)

Oleh karena itu, tingkat dissent ideologis atas struktur sistem pendidikan sangat terbatas di mayoritas negara, jika memang ada sama sekali. Ketika ada beberapa perbedaan, itu cenderung relatif ringan dan perifer.

Pengecualian utama—dan di beberapa negara sangat penting—berkaitan dengan cakupan komprehensivitas sistem. Diversifikasi jalur dalam pendidikan menengah ke dalam program akademik umum dan program vokasional telah menjadi masalah konflik politik di beberapa negara. Secara khusus, tahap pendidikan di mana diversifikasi ini terjadi adalah isu yang sangat kontroversial dengan banyak implikasi ideologis.

Keren disebut 'pelacakan awal' (judul yang sarat dengan konteks negatif), yang merujuk pada diversifikasi jalur sebelum akhir pendidikan wajib, adalah contoh tipikal. Pendukung komprehensivitas, yang mencakup mayoritas partai-partai di kiri, termasuk sebagian besar demokrat sosial arus utama, akan menentang pelacakan awal dengan alasan bahwa itu "memisahkan" siswa, menempatkan siswa berkinerja rendah pada jalur pendidikan yang kurang menarik dan membatasi peluang mereka untuk berkembang dalam dunia kerja dan kehidupan. Selain itu, mereka berargumen bahwa siswa dari kalangan kurang mampu akan menanggung beban segregasi tersebut karena mereka lebih mungkin berkinerja rendah, atau dianggap berkinerja rendah.

Sebaliknya, di antara para pembuat kebijakan yang mendukung diversifikasi jalur pendidikan—kebanyakan, tetapi tidak secara eksklusif, liberal dan konservatif—rasionalnya adalah bahwa menciptakan kemungkinan untuk mengikuti kurikulum yang lebih berorientasi pada pekerjaan di akhir (atau sangat dekat dengan akhir) pendidikan menengah wajib (sekitar kelas sembilan atau sebelas, tergantung pada sistem negara tersebut) mengurangi tingkat putus sekolah dini karena menawarkan

berbagai pilihan kepada siswa yang akan berhenti sekolah sama sekali jika program pendidikan dan pelatihan vokasional (selanjutnya disebut VET) tidak ditawarkan cukup awal.

Teori pendidikan komprehensif sebagian besar dibangun di atas gagasan bahwa menjaga semua siswa pada jalur yang sama persis hingga akhir pendidikan wajib adalah elemen fundamental dari ekuitas. Asumsi ini memerlukan beberapa pemeriksaan fakta.

Untuk memulainya, karena panjang formal pendidikan wajib telah berubah seiring waktu, makna tepat dari fleksibilitas di akhirnya juga telah berubah. Misalnya,

- Di Inggris, sebelum tahun 1944, sekolah wajib hingga usia empat belas tahun, dari 1944–1972 wajib hingga usia lima belas tahun, dan dari 1972 dan seterusnya wajib hingga usia enam belas tahun.
- Di Prancis, sebelum 1959, sekolah wajib hingga usia empat belas tahun; dari 1959–2020 wajib hingga usia enam belas tahun dan pada 2020, undang-undang baru membuat pendidikan wajib mengikuti jalur yang berbeda hingga usia delapan belas tahun.
- Di Spanyol, pendidikan wajib hingga usia empat belas tahun ditetapkan pada 1970; dua puluh tahun kemudian diperpanjang hingga usia enam belas tahun, dan saat ini sedang ada debat tentang memperpanjangnya hingga usia delapan belas tahun.
- Di AS, tidak ada undang-undang federal tentang sekolah wajib. Legislasi negara bagian individu dan putusan Mahkamah Agung telah menyebabkan berbagai situasi di seluruh negeri mengenai tidak hanya panjangnya sekolah wajib tetapi juga apakah sekolah konvensional dapat diwajibkan, atau sekolah di rumah diizinkan. Sejumlah libertarian (Caplan, 2018) dan lainnya dengan keras menentang segala upaya untuk memperpanjang sekolah wajib lebih lanjut.

Secara umum, ada gerakan yang sedang berlangsung di sebagian besar negara maju untuk memperpanjang pendidikan wajib hingga usia delapan belas tahun. Pengalaman sebelumnya di berbagai negara menunjukkan bahwa memperpanjang pendidikan wajib tidak dengan sendirinya menjamin kinerja pendidikan yang lebih tinggi.

Salah satu konsekuensi yang tidak diinginkan dari memperpanjang pendidikan wajib adalah bahwa hal itu dapat menyebabkan peningkatan jumlah siswa yang putus sekolah dini. Dengan demikian, seiring pendidikan wajib yang homogen mencakup semakin banyak tahun, sistem pendidikan perlu menangani tingkat kinerja yang berbeda yang ada dalam populasi siswa dengan cara yang berbeda. Jika sistem pendidikan gagal mendukung siswa yang tertinggal, mereka cenderung memilih untuk keluar. Selain itu, siswa yang lebih tertarik pada mata pelajaran terapan mungkin memutuskan untuk tidak melanjutkan di jalur akademik lebih lama. Ini adalah kasus di Spanyol setelah implementasi undang-undang pendidikan

baru pada 1990 (Ley Orgánica General del Sistema Educativo, dikenal sebagai LOGSE), yang disahkan oleh PSOE (partai sosialis). Undang-undang tersebut memperpanjang batas usia atas untuk pendidikan menengah wajib dari empat belas hingga enam belas tahun dan menerapkan kurikulum seragam hingga akhir tahap tersebut. Akibatnya, pilihan jalur vokasional tidak mungkin dilakukan hingga dua tahun kemudian, yang menyebabkan tingkat putus sekolah dini yang tinggi, terutama di kalangan laki-laki (Felgueroso et al., 2013).

Sejak itu, putus sekolah dini telah mencapai tingkat yang sangat tinggi (sekitar 30%) dan menjadi masalah endemik bagi sistem pendidikan Spanyol, menyebabkan tingkat pengangguran pemuda yang tinggi dan tingkat keterampilan yang rendah di antara sebagian besar populasi dewasa. Semua upaya masa depan untuk mengatasi masalah ini—misalnya dengan memberikan siswa di tahun-tahun terakhir pendidikan menengah bawah opsi untuk memilih antara versi akademik dan terapan dari mata pelajaran yang sama seperti matematika (bukan jalur)[1]—dikritik dengan keras oleh partai-partai di kiri dan serikat pekerja, dengan alasan bahwa mereka mempromosikan segregasi dan mengancam ekuitas, meskipun ada banyak data yang menunjukkan bahwa kebijakan ini menyebabkan peningkatan pendaftaran di VET dan penurunan paralel dalam putus sekolah dini (Wert, 2019).

Tampaknya mengejutkan bahwa beberapa orang akan berargumen bahwa tidak memiliki opsi untuk memilih antara versi akademik vs terapan dari mata pelajaran yang sama hingga akhir pendidikan wajib lebih relevan dalam hal ekuitas daripada menurunkan tingkat putus sekolah dini. Kasus ini mengilustrasikan sifat rumit dari debat yang dikacaukan oleh ideologi dan tidak mempedulikan data empiris. Lebih dari itu, kasus ini dan kasus serupa mengilustrasikan prasangka yang telah lama ada terhadap VET.

2.4.2 GURU

KARENA guru berada di inti kebijakan pendidikan, tampaknya tak terhindarkan bahwa mereka menjadi target debat pendidikan yang sarat dengan ideologi. Secara umum, partai-partai di kiri (mendukung kepentingan serikat guru) mendukung perekrutan sebanyak mungkin guru dan dalam banyak kasus menentang mereka dievaluasi, diberi insentif terkait kinerja, atau dipecat karena kinerja buruk. Di sisi lain, partai-partai di kanan cenderung lebih hemat dalam perekrutan, dan mendukung evaluasi guru dan insentif terkait kinerja.

Tentu saja, di balik oposisi kiri-kanan yang luas ini, ada lebih banyak nuansa

1 Ini dicapai melalui Ley Orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa, atau LOMCE (Undang-Undang untuk Peningkatan Kualitas dalam Pendidikan), yang disetujui di Parlemen pada 9 Desember 2013. Ini terdiri dari amandemen terhadap sekitar sepertiga dari ketentuan Ley Orgánica de Educación, LOE, yang disahkan pada 2006. Amandemen ini pada dasarnya bertujuan untuk mengatasi kelemahan utama sistem (tingkat putus sekolah dini yang tinggi dan pendaftaran VET yang rendah) dan didukung oleh data internasional yang kuat.

pada pengaturan institusional tentang perekrutan, pelatihan, kemajuan karir, dan kompensasi guru, yang membuat debat ideologis tentang isu-isu spesifik mengenai guru cukup heterogen.

Guru publik direkrut dan dipekerjakan dengan cara yang sangat berbeda tergantung pada negara. Perbedaan utama adalah apakah mereka pegawai negeri yang tetap atau karyawan biasa, meskipun pemberi kerja mereka adalah institusi publik. Pegawai negeri menikmati perlindungan kuat terhadap pemecatan atau pengurangan staf dan dilindungi oleh perjanjian tawar-menawar kolektif. Di sisi lain, guru yang dipekerjakan dengan ketentuan tenaga kerja umum, dengan kontrak tanpa batas waktu atau jangka waktu tertentu, secara teori kurang terlindungi, karena mereka dapat diberhentikan atau dipecat karena berbagai alasan.

Di sebagian besar Eropa kontinental, seperti di Amerika Latin, guru, dengan beberapa nuansa tergantung pada status formal mereka, sebagian besar adalah pegawai negeri. Konsepsi historis tentang negara sebagai penyedia pendidikan utama, bersama dengan pengaturan institusional yang lazim dalam proses pembangunan negara kesejahteraan, telah menyebabkan guru diberikan status pegawai negeri, posisi istimewa dalam hal stabilitas pekerjaan, beban kerja, dan sering kali juga gaji.

Sebaliknya, di negara-negara Anglo-Saxon, terutama di Inggris dan AS, tetapi juga Australia dan lainnya, ada proses perekrutan guru yang jauh lebih fleksibel, adaptif, dan beragam. Ada perbedaan antara dan di dalam negara-negara ini (karena sistem federal di AS atau devolution di Inggris) tetapi, secara keseluruhan, sistem ini fleksibel dalam pendekatan mereka terhadap berbagai jenis pekerjaan, sehingga mereka mampu mengembangkan dan mempertahankan bakat mengajar, sambil memupuk hubungan antara permanen dan kinerja untuk menghindari beban mempertahankan guru yang tidak efektif di daftar gaji sekolah. Namun, beberapa berargumen bahwa dalam praktiknya, mengingat asimetri nyata dalam distribusi kekuatan antara tingkat mikro (dewan sekolah dan sekolah individu) dan serikat guru, sangat kecil kemungkinan seorang guru dengan kinerja buruk akan dipecat (Moe, 2006).

Perbedaan ini berdampak pada pentingnya dan bentuk debat ideologis tentang profesi mengajar dan peran guru dalam pendidikan. Secara sepintas lalu, partai-partai dari kedua sisi spektrum politik kemungkinan akan memiliki pandangan serupa tentang pentingnya guru, kebutuhan untuk meningkatkan status dan kondisi kerja mereka, serta peran krusial mereka dalam pembuatan kebijakan pendidikan. Tetapi sifat tepat dari konflik dan perpecahan yang kadang-kadang muncul dalam debat pendidikan mengungkapkan konsepsi yang berbeda tentang profesi mengajar.

Pada titik ini, faktor yang sangat penting yang mendorong perbedaan besar di antara negara-negara dengan sistem pendidikan yang lebih matang dan berkembang dan lainnya adalah derajat dan jenis pengembangan profesional dan

institusionalisasi guru. Di mana guru—baik mereka pegawai negeri atau karyawan—direkrut melalui proses selektif dan masuk ke profesi menuntut standar yang ketat dan tinggi, mereka cenderung diakui secara institusional sebagai profesional yang memerintah rasa hormat dan pengakuan sosial. Dalam kasus ini, meskipun mungkin ada konflik politik tentang aspek-aspek tertentu dari pelatihan, jalur karier, atau kompensasi mereka, konflik tersebut akan disalurkan oleh partai politik dan serikat guru berdasarkan kerangka kerja yang telah mapan yang akan mencegah eskalasi.

Ketika perekrutan guru tidak selektif maupun berdasarkan prestasi, pelatihan mereka berkualitas rendah, dan serikat memperoleh banyak kekuatan karena keanggotaan mereka yang besar dan kapasitas mereka untuk menembus struktur kementerian dan pemerintahan, hasil pendidikan lebih lemah, dan kepentingan serikat guru adalah untuk melindungi keanggotaan besar mereka dengan menolak segala upaya untuk menaikkan standar atau menghubungkan kinerja dengan insentif. Dalam konteks ini, konflik antara guru dan pembuat kebijakan reformis dapat dan memang berputar, sering kali menghasilkan pemogokan yang sangat lama atau bahkan gangguan publik yang lebih serius.

Ini adalah kasus di Meksiko pada tahun 2013, setelah Presiden yang baru terpilih Enrique Peña Nieto meluncurkan reformasi pendidikan mendesak pada 2012. Reformasi tersebut mencakup ketentuan bahwa guru pendidikan menengah dinilai secara berkala, dengan mereka yang gagal dapat dipecat. Meskipun reformasi tersebut mendapat dukungan parlemen yang kuat (itu bagian dari Pacto por México, ditandatangani oleh partai-partai politik utama), ia menghadapi penentangan keras dari serikat guru Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Enseñanza (CNTE), yang melawannya dalam istilah yang sangat radikal, termasukkan pemogokan yang sangat lama di beberapa negara bagian dan perkemahan di alun-alun paling ikonik di Kota Meksiko (Plaza del Zócalo) yang diduduki selama lebih dari lima bulan. Meskipun ada perlawanan sengit ini, Sekretaris Pendidikan Publik, Aurelio Nuño, berhasil mempertahankan reformasi hingga pemerintah populis pimpinan Andrés Manuel López Obrador mencabutnya sama sekali, dan juga menghapus penilaian guru.

Segala sesuatu yang berkaitan dengan guru sangat sensitif dari sudut pandang politik. Siswa dan orang tua mereka cenderung memiliki keterikatan emosional yang kuat terhadap guru, dan sering kali pemahaman yang agak kabur tentang kinerja sekolah. Di banyak negara ada tingkat serunionisasi yang tinggi di kalangan guru, tetapi bahkan di negara-negara di mana afiliasi dengan serikat guru tidak terlalu tinggi, serikat tetap cukup kuat karena mereka berfungsi sebagai suara guru, dan satu-satunya saluran komunikasi antara guru dan pembuat kebijakan, serta semua pemangku kepentingan lainnya. Di negara-negara di mana ada berbagai serikat yang mewakili profesi mengajar yang beragam, kemajemukan ini memfasilitasi dialog, terutama karena serikat yang berbeda tidak bertindak seragam baik dalam mendukung atau menolak kebijakan tertentu dan, oleh

karena itu, memiliki kekuatan politik yang lebih sedikit. Tetapi keragaman seperti itu menuntut pemerintah untuk mendengarkan semua suara yang berbeda dan mencoba mengakomodasi kepentingan yang berbeda. Sebaliknya, ada tempat di mana serikat tertentu sangat dominan atau bahkan monopoli. Dalam kasus ini, rasa kesepakatan profesional yang salah dapat diciptakan sekitar isu-isu yang tidak ada kesepakatan seperti itu.

Ada kekhawatiran yang meningkat di antara representasi terinstitusionalisasi serikat guru tentang risiko mereka digambarkan sebagai kelompok yang mementingkan diri sendiri yang lebih fokus pada kepentingan mereka sendiri daripada kepentingan siswa. Tinjauan penelitian tentang peran serikat guru dalam reformasi pendidikan, yang ditugaskan oleh National Education Association yang kuat, serikat utama Amerika, dengan jelas mengartikulasikan kekhawatiran ini:

> Berbeda dengan penggambaran serikat yang mementingkan diri sendiri yang mengadvokasi untuk keuntungan guru dengan mengorbankan pembelajaran siswa [...] banyak serikat telah mengadopsi 'unionisme baru', pendekatan yang lebih kolaboratif terhadap tawar-menawar kolektif yang menekankan pentingnya meningkatkan ruang lingkup peran serikat dalam pengambilan keputusan untuk mencakup agenda profesional dan reformasi. (Bascia dan Osmond, 2012)

Sangat dapat dimengerti bahwa serikat guru berbicara tentang memperbaiki kondisi kerja afiliasi mereka, menegosiasikan gaji yang lebih baik, atau meningkatkan status guru dalam masyarakat. Pada akhirnya, ini adalah tujuan dibentuknya serikat. Tetapi tujuan-tujuan yang sangat terhormat ini kadang-kadang bertabrakan dengan tujuan reformasi pendidikan. Ini adalah kasus setiap kali reformator pendidikan merasa perlu untuk mengatasi pelatihan awal dan/atau pra-layanan, pengembangan profesional, penilaian, atau jalur karier guru dalam reformasi mereka, dan proposal mereka ditentang oleh guru, yang khawatir bahwa hak istimewa mereka bisa terancam oleh perubahan tersebut. Dalam kasus ini, narasi sering kali diputarbalikkan dengan mengabaikan tujuan korporat yang sah dan menyajikan oposisi terhadap reformasi atas nama kepentingan siswa, ekuitas, atau dogma pendidikan suci lainnya, sehingga memunculkan dukungan atau simpati dari keluarga dan masyarakat luas.

Faktanya, serikat guru sangat menyadari pengaruh yang dapat mereka berikan ketika menyangkut implementasi reformasi pendidikan. Mari kita pertimbangkan, misalnya, bagaimana Fred van Leeuwen, yang saat itu Sekretaris Jenderal Education International, federasi payung global serikat guru, mengatakannya:

> Semua data menunjukkan bahwa sistem pendidikan yang sukses mengandalkan serikat guru yang kuat dan percaya diri yang bekerja dalam kemitraan dengan pemerintah dalam kebijakan pendidikan [...] Fakta ini tampaknya mengejutkan bagi banyak orang—terutama mereka yang percaya

> bahwa sangat mungkin untuk menakut-nakuti guru agar menerima reformasi yang diterapkan terbaru. (Basika dan Osmond, 2013)

Secara ringkas, guru adalah roda gigi fundamental dalam mesin pendidikan dan dengan demikian mereka memainkan peran kunci dalam definisi dan implementasi kebijakan pendidikan, sejauh mana sikap mereka menentukan sejauh mana reformasi tertentu akan berhasil atau gagal. Pertimbangan baik profesional maupun ideologis penting, dan terkadang sulit untuk memastikan ke kategori mana respons guru terhadap suatu langkah kebijakan termasuk. Selain itu, guru di sebagian besar negara menikmati citra publik yang sangat positif (seperti halnya dengan profesi lain yang menyampaikan barang publik, seperti pekerja kesehatan) dan, terutama pada isu-isu yang secara langsung memengaruhi mereka (gaji, ukuran kelas), opini publik cenderung mendukung tuntutan mereka. Oleh karena itu, setiap upaya untuk memberikan reformasi pendidikan dengan narasi yang jelas yang membuat guru memahaminya, membelinya, atau setidaknya menjaga mereka netral terhadapnya akan sangat berharga.

2.4.3 KURIKULUM DAN IDEOLOGI

MENGENAI debat ideologis yang berfokus pada kurikula, sebuah perbedaan penting harus dibuat demi kejelasan. Ada arus literatur yang berpengaruh tentang topik ini, yang berasal dari karya seminal pedagog kritis Michael W. Apple (1979 dan 1982) yang berfokus pada cara kurikula mencerminkan bentrokan dan ketidakseimbangan kekuasaan yang ada dalam masyarakat baik dalam hal politik maupun budaya. Garis analisis ini, mengikuti jejak karya sosiolog Pierre Bourdieu dan Jean-Claude Passeron tentang reproduksi sosial (Bourdieu dan Passeron, 1970) dan filsuf Marxis Louis Althusser tentang aparatur negara ideologis (Althusser, 1970), mengeksplorasi dari perspektif Marxis struktural hubungan antara kurikula dan hegemoni sosial dan politik. Karya terkenal Peter Berger dan Thomas Luckmann (Berger dan Luckmann, 1966) tentang konstruksi sosial realitas telah memiliki pengaruh besar pada pendidik yang mempertanyakan kemungkinan mendasarkan kurikula pada pengetahuan "objektif" (Christodoulou, 2014).

Ini bukan jenis konstruksi intelektual yang menjadi fokus utama kami di sini, meskipun kami akan kembali membahasnya secara singkat nanti, di akhir bagian ini. Dari perspektif analitis yang kami ikuti dalam buku ini, pertanyaan yang ingin kami jelajahi jauh lebih приземленный: bagaimana debat tentang pendekatan dan konten kurikuler mencerminkan, dan didorong oleh, ideologi pendidikan. Kami mencoba untuk mengidentifikasi dan menganalisis bagaimana kurikulum didekati oleh pembuat kebijakan pendidikan dan para ahli sesuai dengan konsepsi ideologis secara keseluruhan.

Setelah mendefinisikan fokus kami, juga perlu dicatat di awal bahwa, tidak seperti topik pendidikan lainnya (seperti yang telah kami tangani di atas), ideologi politik terkadang meresap ke dalam kurikula secara kurang terbuka, dan dapat

bekerja sebagai komponen terselubung dari debat pendidikan (Wahlstrom, 2018).

Membaca di antara baris-baris dalam debat ini, kami menemukan sejumlah isu dengan tingkat kepentingan yang bervariasi di tempat dan waktu sekitar: (i) kegunaan kurikulum nasional dan bagaimana hubungannya dengan hasil siswa; (ii) konten kurikula, atau siapa yang memutuskan apa; dan (iii) bagaimana kurikula harus menangani 'isu posisi' yang memecah belah dan bagaimana mereka mengikuti perubahan kebutuhan megatren yang membentuk dunia kita dan nilai-nilai serta keyakinan yang terus berkembang.

Dasar ideologis dari debat tentang kebutuhan dan fungsi kurikulum nasional bervariasi menurut negara tertentu. Di AS, ini terutama berkaitan dengan dinamika kompetensi federal vs negara bagian. Faktanya, keberhasilan Inisiatif Standar Inti Bersama banyak berhutang pada pendekatan kooperatif para pendukungnya. Itu melalui jaringan sukarela gubernur yang berbagi praktik terbaik melalui pembelajaran sebaya dan Dewan Kepala Sekolah Negara Bagian yang inisiatif ini dibentuk dan kemudian diadopsi oleh mayoritas besar negara bagian[1]. Ini menikmati dukungan bipartisan yang luas, seperti yang terlihat dari adopsi yang luas. Ini mungkin tidak akan pernah terjadi jika dorongan datang dari tingkat pemerintah federal. Sebaliknya, pendekatan horizontal, bersama dengan kondisi sukarela dari keputusan untuk mengadopsi standar, memudahkan negara bagian untuk menerimanya.

Di negara-negara federal atau kuasi-federal lain di mana sistem pendidikan diatur bersama oleh pemerintah nasional dan pemerintah regional (seperti Jerman atau Spanyol), ada pendekatan yang berbeda terhadap konten kurikulum. Dalam kasus Jerman, di mana Konstitusi (Grundgesetz, 1949: pasal 7 dan 30) memberikan pemerintah federal fungsi "pengawasan umum" atas sistem sekolah, dalam praktiknya pendidikan publik pada dasarnya berada di bawah kewenangan masing-masing wilayah (Länder). Dalam kerangka regulasi ini, pertanyaan tentang kurikulum nasional telah ditangani secara konsensual, tidak terlalu berbeda dengan pola yang telah kita lihat di Amerika Serikat, melalui kesepakatan yang dicapai dalam Konferensi Menteri Pendidikan dari enam belas Länder (Kultusministerkonferenz, KMK).

Di Spanyol, ada peran konstitusional yang ditetapkan untuk pemerintah nasional dalam pendidikan, yaitu untuk mempromosikan legislasi dasar yang menentukan arsitektur sistem dan aturan umum, sementara implementasi adalah tanggung jawab pemerintah regional. Pembagian tanggung jawab ini telah memungkinkan pendekatan yang berbeda terhadap peran pemerintah pusat dan

1 Inisiatif Standar Inti Bersama diluncurkan pada 2009 oleh para pemimpin negara bagian, termasuk gubernur dan komisaris pendidikan negara bagian dari empat puluh delapan negara bagian, dua wilayah, dan Distrik Columbia (Common Core Standards Initiative, 2020). Saat ini, standar tersebut telah diadopsi oleh empat puluh satu negara bagian, Distrik Columbia, empat wilayah, dan Aktivitas Pendidikan Departemen Pertahanan.

regional dalam menentukan konten kurikuler. Hingga 2013, kurikulum dari setiap mata pelajaran dibagi antara pemerintah pusat dan wilayah, dengan persentase yang ditetapkan untuk masing-masing: pemerintah pusat bertanggung jawab atas 55–65% dan wilayah bertanggung jawab atas 45–35%, tergantung pada apakah mereka memiliki bahasa daerah resmi. Ini menyebabkan masalah pendidikan seperti kurangnya keselarasan antara konten kurikulum yang ditetapkan oleh pemerintah pusat dan wilayah, dan meningkatnya perbedaan antara konten kurikuler yang benar-benar dipelajari di wilayah yang berbeda oleh siswa yang akan memperoleh gelar nasional yang sama. Ini juga menyebabkan masalah politik, karena wilayah dengan gerakan nasionalis yang kuat memperkenalkan perubahan pada mata pelajaran seperti sejarah atau geografi yang terbukti instrumental dalam menciptakan identitas nasional dan permusuhan terhadap pemerintah pusat. Perubahan legislatif besar berikutnya (LOMCE, 2013) menerapkan pendekatan yang berbeda untuk menghindari masalah ini: pemerintah pusat menjadi bertanggung jawab atas konten mata pelajaran tertentu dan pemerintah regional bertanggung jawab atas konten mata pelajaran lainnya, tetapi persentasenya tetap sama. Sistem ini dibalik pada 2020 ketika pemerintah sosialis-populis saat ini menggunakan isu ini sebagai konsesi kepada partai-partai separatis sebagai imbalan atas dukungan untuk menyetujui anggaran (Gomendio, 2020a). Akibatnya, pemerintah regional sekarang bertanggung jawab atas bagian yang lebih besar dari konten kurikuler setiap mata pelajaran daripada sebelumnya. Kontrol atas pendidikan telah terbukti menjadi alat yang paling kuat untuk gerakan nasionalis.

Sementara itu, di Inggris, kurikulum nasional diperkenalkan oleh Kenneth Baker (yang menjabat sebagai Sekretaris Negara untuk Pendidikan dari 1986 hingga 1989, di bawah kepemimpinan Margaret Thatcher) pada 1988 sebagai elemen fundamental dari Undang-Undang Reformasi Pendidikan. Pada awalnya, ini berlaku untuk pendidikan K-12 di Inggris dan Wales, meskipun karena devolution, ini tidak lagi berlaku untuk Wales. Undang-undang ini tidak didukung oleh partai oposisi utama (Buruh), meskipun seruan pertama untuk mendukung kurikulum nasional telah dibuat oleh Perdana Menteri Buruh James Callagham dalam pidato terkenalnya di Ruskin College tentang tantangan yang dihadapi Inggris (Woodward, 2001), sekitar dua belas tahun sebelum undang-undang baru disetujui di Parlemen.

Ketika kurikulum nasional akhirnya disahkan, Buruh menentangnya dengan alasan bahwa itu menghilangkan kekuatan pendidikan dari otoritas lokal dan sekolah ke pemerintah nasional. Tetapi keberatan utama mereka adalah klaim bahwa kurikulum nasional bertentangan dengan ekuitas, karena menetapkan standar yang sama untuk yang kaya dan yang kurang mampu. Dalam kata-kata Hillary Armstrong, yang saat itu juru bicara Buruh untuk sekolah,

> [Saya] melihat Undang-undang ini sebagai kembalinya ke sistem elitis dan pengakuan atas sistem elitis dalam pendidikan [...] Anda tidak dapat memiliki sistem pendidikan massal tanpa membawa semua orang setidaknya ke

> standar minimum [...] Masalah dengan Undang-undang ini adalah bahwa dengan menetapkan kurikulum nasional, pemerintah menghilangkan otonomi lokal. (Armstrong, 1990)

Tetapi dalam kasus ini, kekuatan oposisi utama bukanlah politik. Oposisi yang paling vokal datang dari guru. Ada protes luas di kalangan profesi mengajar yang tetap hidup lebih dari dua puluh tahun kemudian:

> Pada tahun 1988, ketika saya telah mengajar selama sekitar 20 tahun, sesuatu yang mengerikan terjadi: kurikulum nasional diperkenalkan. (Hanson, 2018)

Mengapa itu mengerikan? Argumen yang mendasari dalam kebanyakan kasus berkaitan dengan apa yang disebut guru dan serikat guru sebagai invasi ke "taman rahasia" (Gillard, 1988; McCulloch, 2000), ruang yang diasumsikan guru sebagai milik mereka dalam memutuskan apa yang harus diajarkan dan bagaimana mengajarkannya. Dua puluh tahun setelah implementasinya, kurikulum nasional telah diterima (Swift, 2009) atau setidaknya ditoleransi dengan enggan oleh guru (Shepherd, 2009), tetapi kampanye untuk menyederhanakannya dan meningkatkan fleksibilitas serta fokusnya tetap menjadi fixture yang terus-menerus dari lanskap pengajaran Inggris.

Di luar pendekatan yang sebagian besar korporatif terhadap debat tentang kurikula, pada banyak kesempatan, isu-isu ideologis yang membara tentang kurikula berkaitan dengan pertimbangan kurikuler terhadap topik atau mata pelajaran yang, pada saat tertentu, menjadi bahan debat di masyarakat. Dengan demikian, debat tentang apakah isu-isu seperti agama, pendidikan kewarganegaraan, atau identitas LGBTQIA+ harus diajarkan di sekolah, dan bagaimana mereka harus ditangani menjadi fokus debat publik tentang kurikulum. Selain itu, di negara-negara di mana ada ketegangan pro-kemerdekaan yang kuat, sejarah juga menjadi isu kurikuler yang kontroversial.

Ada debat lama, tetapi masih berlangsung, tentang isu-isu ini. Dari sudut pandang filosofis, karya seminal ilmuwan politik Amy Gutmann menghubungkannya dengan pertanyaan yang lebih umum tentang apa yang dia sebut "pendidikan berprinsip", yang berarti diskusi tentang untuk apa pendidikan itu, mengenai individu, masyarakat, dan negara, dan akibatnya, peran yang harus dimainkan oleh berbagai pemangku kepentingan.

Dari sudut pandang ini, dia ia mengelaborasi berbagai teori otoritas dalam pendidikan: "negara keluarga", "negara keluarga", dan "negara individu". Dalam negara keluarga, otoritas pendidikan berada pada negara, dalam negara keluarga, orang tua akan memegang otoritas tersebut, dan dalam negara individu, otoritas akan ditempatkan pada siswa sendiri, dalam arti memungkinkan mereka untuk menentukan se bebas mungkin "kehidupan yang baik" yang ingin mereka kejar. Pada akhirnya, Gutmann mengasumsikan bahwa tidak ada dari ketiga teori ini yang dapat memberikan jawaban umum untuk semua isu yang memecah belah,

karena ketiganya tidak lengkap, karena konsepsi tentang kehidupan yang baik diperebutkan (Gutmann, 1999).

Pandangan yang berbeda ini adalah faktor kuat untuk menjelaskan 'perang budaya' yang sering kali menggagalkan reformasi pendidikan. Untuk mengutip hanya beberapa contoh dan bagaimana mereka telah memengaruhi reformasi pendidikan di waktu dan tempat yang berbeda, di Inggris, pada saat yang sama ketika Undang-Undang Reformasi Pendidikan sedang dibahas di Parlemen (1988), Bagian 28 dari Undang-Undang Pemerintah Lokal melarang Otoritas Lokal dari "sengaja mempromosikan [homoseksualitas] atau menerbitkan materi dengan niat untuk mempromosikan homoseksualitas" dan dari "mempromosikan pengajaran di sekolah yang dikelola oleh pemerintah tentang penerimaan homoseksualitas sebagai hubungan keluarga yang pura-pura".

Asal-usul debat publik yang menyebabkan persetujuan klausul yang kontroversial ini dalam konteks Undang-Undang Pemerintah Lokal telah terjadi dua tahun sebelumnya, ketika ditemukan bahwa beberapa sekolah di bawah pengawasan Otoritas Pendidikan London Dalam menggunakan buku bergambar (Jenny Lives with Eric and Martin) di mana pasangan gay muda membesarkan seorang anak perempuan berusia lima tahun, yang merupakan anak biologis dari salah satu dari mereka. Tabloid menciptakan kegemparan besar atas hal itu dan Kenneth Baker, saat itu Sekretaris Pendidikan, melibatkan diri dan pemerintah dalam pertengkaran tersebut, memerintahkan penarikan buku tersebut dan memanggil Otoritas Pendidikan Lokal untuk menghindari "menganggap" homoseksualitas sebagai hubungan atau gaya hidup yang dapat diterima (Chitty, 1999). Meskipun itu tidak terkait dengan Undang-Undang Reformasi Pendidikan, isu tersebut agak mencemari citra publik reformasi tersebut, yang dianggap lebih dipengaruhi oleh konservatisme kuno daripada yang sebenarnya.

Dua puluh tahun kemudian, kami menghadapi situasi yang sangat mirip di Spanyol selama proses debat dan pengesahan LOMCE pada 2013. Undang-undang ini dimaksudkan untuk mengatasi kelemahan kronis dalam sistem pendidikan Spanyol: tingkat putus sekolah dini yang sangat tinggi, serta tingkat pengulangan kelas yang tinggi, pendaftaran VET yang sangat terbatas, hasil siswa yang buruk, dan sedikit otonomi untuk sekolah. Undang-undang ini mengikuti pendekatan berbasis data dan tidak mengejar tujuan ideologis. Tetapi karena keadaan politik yang pahit dan pemotongan anggaran belanja pendidikan yang terjadi selama krisis keuangan (2009–2013), konten struktural undang-undang ini sepenuhnya diabaikan dalam debat publik. Sebaliknya, perhatian publik berfokus pada pemotongan anggaran (seolah-olah itu adalah bagian dari undang-undang, yang sebenarnya tidak) serta aspek-aspek yang relatif kecil dari konten kurikuler, terutama yang dapat menjadi pemicu konfrontasi ideologis: kurikulum agama, pendidikan satu jenis kelamin, pendidikan kewarganegaraan, dan penggunaan wajib bahasa Spanyol (bahasa

resmi bersama) bersama bahasa daerah vernakuler di seluruh negeri (Wert, 2019).[1]

Kedua kasus khusus ini mengilustrasikan bagaimana isu-isu kurikuler yang tidak sentral pada kurikulum itu sendiri, dan dalam beberapa kasus bahkan bukan bagian dari kurikulum, dapat memiliki dampak yang menentukan pada nasib reformasi pendidikan. Seperti dengan dimensi lain dari proses pendidikan, ketika ideologi tampaknya ditolak di pintu, ia masuk melalui jendela. Bayang-bayang ideologi yang meresap dilemparkan atas isu-isu material dan prosedural dari sistem pendidikan, dan kurikulum bukan pengecualian.

Dan akhirnya, sebuah kata harus diucapkan tentang kurikulum yang lebih terbuka secara ideologis yang didukung oleh sekolah pedagogi kritis (Darder et al., 2017), yang kami sebut sebelumnya. Asumsi utama pedagogi kritis tentang kurikulum dan ideologi di sekolah dirangkum sebagai berikut:

> Siapa pun yang telah memperhatikan debat tentang kurikulum dan reformasi sekolah tahu bahwa sekolah adalah perusahaan yang jelas-jelas politik. Pertanyaan dalam pengajaran (serta pendidikan guru dan reformasi sekolah) bukanlah apakah mengizinkan wacana politik di sekolah atau apakah mengadvokasi atau tidak, tetapi sifat dan luasnya wacana politik dan advokasi. (Ross dan Vinson, 2014)

Bagi pedagogi kritis, pengajaran dan kurikulum pada dasarnya tentang menciptakan kesadaran kritis pada siswa yang akan memungkinkan mereka membebaskan diri dari kerangka dominan dan mencapai kesadaran tentang situasi sosial mereka sebagai langkah pertama dalam menantang dan akhirnya mengubah situasi tersebut. Dari perspektif filosofi pendidikan ini (yang jelas bukan arus utama, tetapi sangat aktif dan berpengaruh di perguruan tinggi pendidikan), pendidikan secara umum dan kurikulum secara khusus harus dianggap sebagai alat yang diperlukan untuk:

---

1 Isu ini mungkin sulit dipahami oleh pembaca non-Spanyol dan beberapa penjelasan diperlukan. Proses devolusi di Spanyol telah berkembang selama empat puluh tahun terakhir setelah disahkannya konstitusi baru pada 1978. Di tujuh wilayah, bahasa vernakular resmi bersama dengan bahasa Spanyol yang umum. Bahasa vernakular ini diberi penting sebagai bahasa pembelajaran di wilayah-wilayah tersebut, tetapi hanya di Catalonia bahasa Spanyol secara praktis telah dihapus sebagai bahasa pengajaran dan pembelajaran, sementara di semua wilayah lain yang menggunakan bahasa vernakular resmi lainnya, strategi bahasa ganda atau pilihan bahasa diterapkan. Bahkan ketika beberapa keluarga di Catalonia meminta pengajaran dwibahasa dalam bahasa Spanyol dan juga Katalan, otoritas pendidikan Catalonia secara sistematis menerapkan prinsip "imersi linguistik", yang berarti semua pengajaran (kecuali pengajaran bahasa Spanyol) dilakukan dalam bahasa vernakular Katalan. Dalam LOMCE, kami memperkenalkan beberapa ketentuan untuk menegakkan pilihan memiliki campuran bahasa Spanyol dan Katalan sebagai bahasa pengajaran dan pembelajaran, tetapi Mahkamah Konstitusi menolaknya dengan alasan—yang menurut kami dapat diperdebatkan—bahwa ini berada di luar kewenangan pemerintah nasional dalam pendidikan. Putusan Pengadilan Tinggi Catalonia—pengadilan tertinggi di tingkat wilayah—pada tahun 2020 akhirnya menetapkan bahwa setidaknya 25% dari pengajaran di pendidikan dasar dan menengah harus dilakukan dalam bahasa Spanyol. Putusan ini secara sistematis diabaikan oleh otoritas pendidikan Katalan, yang dengan keras mempertahankan "imersi linguistik".

> [M]endidik [siswa] untuk menentang ketidaksetaraan di tempat kerja, membayangkan bentuk-bentuk kerja yang diorganisir secara demokratis, dan mengidentifikasi dan menantang ketidakadilan yang bertentangan dan merusak prinsip-prinsip paling fundamental dari kebebasan, kesetaraan, dan penghormatan terhadap semua orang yang membentuk ruang publik global. Pendidikan publik lebih dari sekadar persiapan pekerjaan atau bahkan peningkatan kesadaran kritis; ini juga tentang membayangkan masa depan dan politik yang berbeda sebagai bentuk intervensi dalam kehidupan publik. (Giroux dan Giroux, 2006)

Secara ringkas, ketika menyangkut hubungan antara kurikulum dan ideologi, kami menemukan sejumlah tingkat di mana ideologi memiliki pengaruh kuat pada penyertaan atau pengecualian dari kurikulum isu-isu yang kontroversial di masyarakat dan/atau bagaimana mereka harus disertakan. Terkadang, isu-isu tersebut—yang berkaitan dengan orientasi politik, nilai-nilai moral, dan tren masyarakat—menjadi pusat perhatian dalam debat publik tentang pendidikan dan mungkin, secara sengaja atau secara kebetulan, mengalihkan perhatian dari isu-isu inti yang dipertaruhkan.

Aspek lain di mana ideologi memberikan pengaruh pada jalur kurikulum yang diikuti oleh suatu negara adalah tingkat sentralisasi atau desentralisasi dalam menentukan konten kurikulum, terutama dalam sistem federal atau kuasi-federal, di mana pengambilan keputusan pendidikan yang signifikan telah didelegasikan ke wilayah. Dalam beberapa kasus, gagasan tentang kurikulum nasional itu sendiri dipertaruhkan. Strategi kerja sama antara wilayah untuk mencoba mencapai konsensus tentang konten kurikuler tampaknya merupakan pendekatan yang lebih berhasil daripada pengenaan vertikal keputusan yang dibuat oleh pemerintah nasional ke wilayah. Tetapi kompromi sangat menantang, terutama ketika ada isu loyalitas antara pemerintah regional dan pemerintah nasional. Pendidikan, dan khususnya kepemilikan kurikulum, dapat menyediakan arena yang nyaman untuk konfrontasi bagi mereka yang menantang otoritas pemerintah nasional untuk menentukan aturan dasar tentang pendidikan. Catalonia di Spanyol, wilayah dengan gerakan separatis yang kuat, memberikan contoh yang jelas tentang ini dengan berbagai dimensi, dari penggunaan bahasa resmi dan co-resmi (dalam kasus ini Spanyol dan Katalan) di sekolah, hingga konten kurikuler mata pelajaran seperti sejarah atau geografi.

Juga, kurikulum adalah medan pertempuran dalam hal pendekatan ideologis yang lebih umum terhadap pendidikan, seperti yang dipegang oleh gerakan pedagogi kritis, yang untuknya pendidikan bukan hanya (atau bukan terutama) proses yang berfokus pada memperoleh kompetensi untuk berkembang dalam kehidupan dan pekerjaan, tetapi juga (atau terutama) proses di mana siswa belajar untuk menantang tatanan sosial yang berlaku dan terlibat dalam transformasinya. Untuk aliran pemikiran ini, kurikulum hanyalah alat lain untuk mengubah dunia.

2.4.4 PENILAIAN DAN IDEOLOGI

SEKILAS, mungkin tampak kontra-intuitif untuk berpikir tentang penilaian sebagai isu yang memainkan peran signifikan dalam debat ideologis. Namun, penilaian bukan hanya isu yang membara dalam debat pendidikan tetapi juga salah satu di mana—secara terbuka atau terselubung—ideologi mendorong banyak debat yang sedang berlangsung.

Penilaian memiliki tempat penting dalam sejarah pendidikan dan telah menjadi fokus banyak kontroversi. Dari berabad-abad lalu, apa yang bisa kita sebut 'teori tentang penilaian' telah berkembang seiring dengan perkembangan historis kebijakan pendidikan. Seperti yang dikatakan David McArthur, "penilaian pendidikan di Barat memiliki sejarah yang panjang tetapi sangat tidak teratur" (McArthur, 1987).

Penilaian pertama kali dikembangkan di Tiongkok Kekaisaran (sekitar 581 M), dan dirancang sebagai alat untuk mendeteksi bakat di Kekaisaran Tiong yang luas dan untuk mengintegrasikan para cendekiawan yang terpilih dengan menjadikan mereka pejabat (mandarin) (Wooldridge, 2021). Tujuan penilaian adalah untuk menemukan bakat di daerah-daerah terpencil terlepas dari latar belakang sosial, sehingga memecahkan lingkaran erat keluarga dan dinasti yang berkuasa dan memperkaya dinas sipil dengan orang-orang berbakat yang sebaliknya tidak akan memiliki kesempatan. Dengan cara ini, Tiongkok menjadi meritokrasi pertama yang berbasis pada bakat. Otoritas beralih dari warisan dan kekayaan ke performa dalam ujian kompetitif. Terlepas dari latar belakang mereka, mandarin memerintah sistem tersebut. Sistem ujian bertahan selama periode yang sangat panjang (lebih dari 1000 tahun) karena melayani tujuan sosial yang vital dan diperbaiki seiring waktu dengan penyesuaian yang membuatnya lebih objektif dan pengenalan penilaian buta untuk menghindari bias. Pada 1601, Matteo Ricci menjadi orang Eropa pertama yang memasuki Kota Terlarang dan menjelaskan secara detail sistem di mana elit memperoleh posisinya melalui kekuatan otak, bukan kekayaan warisan dan favoritisme politik, seperti yang terjadi di seluruh dunia. Akhirnya, Barat mulai memperhatikan model Tiongkok dan mengintegrasikan beberapa fiturnya, tetapi leluhur dari apa yang kita sebut sekarang sebagai penilaian tidak tercatat di Barat hingga abad kelima belas. Meskipun penilaian awalnya dirancang sebagai alat untuk mengukur bakat secara objektif dalam upaya memecahkan hambatan kekayaan, warisan, dan pengaruh politik, mereka telah menjadi target debat tanpa akhir yang baru-baru ini menjadi kritik yang berargumen bahwa mereka justru mencapai kebalikannya, yaitu penilaian semakin dianggap sebagai alat diskriminatif (McArthur, 1987).

Semakin pendidikan menjadi terintegrasi dalam perimeter operasional negara, semakin banyak penilaian dikembangkan dan diformalkan untuk melayani sejumlah tujuan. Awalnya, tujuan tersebut lebih berkaitan dengan menyesuaikan kapasitas sistem dengan permintaan pendidikan yang dalam banyak kesempatan

melebihi kapasitas tersebut, dan penilaian memastikan bahwa kriteria objektif dan efisien digunakan untuk mengidentifikasi kandidat dengan bakat. Pendekatan ini jelas memiliki keterbatasan karena tidak setiap siswa memiliki akses ke tingkat kualitas pendidikan yang sama.

Bersama dengan tujuan utama ini, penilaian mengembangkan budaya evaluasi di level lain termasuk kualitas pengajaran, kinerja pusat-pusat tertentu, isu-isu tentang ekuitas, dan lainnya. Kompleksitas yang terus meningkat dan formalisasi penilaian terbentuk seiring pendidikan menjadi salah satu pilar kebijakan publik. Penilaian menjadi ilmu dan praktik standar di setiap tingkat sistem pendidikan. Ini juga menjadi bidang spesialisasi untuk peneliti, ahli, dan praktisi (psikometrik, ahli materi pelajaran, dan lainnya).

"Abad yang lalu juga adalah abad tes mental, ketika penilaian pendidikan menjadi praktik yang luas" (Pellegrino, 2004). Sejumlah faktor menjelaskan perkembangannya (OECD, 2013). Beberapa berkaitan dengan evolusi kebijakan pendidikan, lainnya dengan keterbatasan kemampuan sistem, dan kelompok ketiga berkaitan dengan pengembangan alat ilmiah dan teknis untuk secara andal mengukur pengetahuan dan keterampilan yang diperoleh dalam proses pendidikan.

Dari sudut pandang khusus yang ingin kami tangani di sini, yaitu hubungan antara penilaian dan ideologi, isu apakah siswa dan/atau guru harus dinilai, kapan, bagaimana, dan dengan konsekuensi apa, telah menjadi lebih politis seiring waktu. Cara politik dimainkan di bidang ini beragam, tetapi pertanyaan politik telah menjadi lebih berpengaruh dari waktu ke waktu. Misalnya, beberapa tahun yang lalu, Tony Scott merangkum kritik radikal terhadap penilaian dalam istilah politik yang terbuka ini:

> Kita perlu mengajukan pertanyaan baru. Pemeriksaan yang canggih, terinformasi, dan kritis terhadap politik penilaian dapat memungkinkan siswa untuk keluar dari biner ini, mengkritik penggunaan tes saat ini, dan membayangkan serta mengejar alternatif. Memeriksa aspek politik dari penilaian skala besar menyoroti kontingensi historis dan fungsi ideologisnya. (Scott, 2004)

Apa yang diargumentasikan oleh Scott dan lainnya—mengikuti argumen yang serupa dengan kritik radikal terhadap kurikula—adalah bahwa penilaian pada dasarnya adalah alat untuk mempertahankan dan memperkuat fungsi reproduktif pendidikan. Dan bahkan jika mereka mengakui bahwa argumen yang mendukung penilaian mungkin layak dipertimbangkan, mereka menyimpulkan bahwa kerugahan politik terhadap sistem pendidikan yang disebabkan oleh penilaian eksternal jelas melebihi manfaat yang diasumsikan.

Selain kritik ini, yang berakar pada keyakinan politik yang keras, ada pendekatan kritik yang jauh lebih pragmatis terhadap penilaian yang berakar pada keluhan profesional dari guru, kepala sekolah, dan ahli pendidikan, yang pada

dasarnya berargumen bahwa penilaian memiliki konsekuensi negatif berikut (yang diperparah dalam penilaian eksternal dan standar:

- Mengurangi kreativitas pedagogis guru dan otonomi sekolah (Priestley et al., 2015).
- Menciptakan dinamika kompetisi yang negatif (Steiner-Khamsi, 2003).
- Menghambat pengajaran dan pengalaman belajar yang produktif dengan menggantinya dengan instruksi "meng to teh test" (Popham, 2001).
- Menghasilkan ketidaksetaraan karena siswa dari latar belakang kurang mampu cenderung berkinerja lebih buruk dalam penilaian (Baker dan O'Neil, 1994).
- Melayani tujuan penyeragaman dan globalisasi pendidikan (Sahlberg, 2006).

Kedalaman dan luasnya kritik ini sangat beragam. Beberapa di antaranya layak dipertimbangkan dengan serius, sementara yang lain kurang beralasan dan hanya menyamarkan tuntutan korporatis. Secara umum, sebagian besar kritik tampaknya mengatributkan kepada penilaian sejumlah fitur negatif yang tidak selalu terkait dengan alat itu sendiri, melainkan dengan cara-cara khusus di mana mereka dirancang dan diimplementasi. Dari sudut pandang yang lebih politik, kritik ini umumnya didukung oleh partai-partai di kiri dan serikat guru, karena mereka mengadvokasi untuk sistem di mana dimensi kompetitif dikurangi hingga minimum dan tidak ada evaluasi langsung atau tidak langsung terhadap guru.

Kritik yang paling diterima secara luas terhadap penilaian adalah bahwa mereka mengurangi agensi atau otonomi guru, kepala sekolah, dan sekolah. Namun, ini hanya bisa terjadi ketika guru menikmati kebebasan yang cukup besar untuk menentukan konten pengetahuan dan pedagogi di tempat pertama, yang sangat tergantung pada kerangka regulasi untuk kurikula dan standar. Dari sudut pandang ini, semakin luas tingkat otonomi pada tingkat kurikuler dan standar yang diizinkan oleh sistem, semakin penting mekanisme akuntabilitas yang ada untuk mengevaluasi bagaimana otonomi digunakan. Dalam hal ini, alat akuntabilitas yang paling efisien adalah sistem penilaian eksternal dan standar yang kuat. Data menunjukkan bahwa tingkat otonomi yang besar perlu dipadukan dengan akuntabilitas, untuk memastikan bahwa keputusan yang diambil memang meningkatkan kemampuan siswa .

Argumen ini sering dikembangkan lebih lanjut untuk menyarankan bahwa evaluasi standar eksternal harus diganti dengan evaluasi berkelanjutan oleh guru, yang lebih mengenal siswa mereka. Meskipun bagian terakhir dari argumen ini jelas, itu juga sepenuhnya meleset dari intinya. Justru karena guru hanya mengenal siswa yang hadir di kelas mereka, mungkin sulit bagi mereka untuk menilai mereka dalam kaitannya dengan populasi siswa lainnya. Dengan demikian, seorang guru yang efektif yang mampu mencapai peningkatan pembelajaran yang besar di antara siswanya akan memiliki sedikit pengetahuan tentang kemampuan siswa di sekolah lain, yang cenderung menunjukkan variasi yang besar. Selain itu, data menunjukkan

bahwa sebagian besar guru mengasumsikan bahwa nilai siswa mereka harus mengikuti kurva berbentuk lonceng, sehingga beberapa akan memiliki nilai tinggi atau rendah, dan sisanya akan berada di antaranya. Dengan demikian, seorang guru yang siswanya berkinerja pada tingkat tinggi tidak memberikan mereka semua nilai tinggi, dengan cara yang sama bahwa guru yang siswanya berkinerja buruk tidak memberikan mereka semua nilai rendah. Satu-satunya cara untuk perbedaan tersembunyi ini muncul adalah melalui penilaian semua siswa menurut standar yang sama. Untuk alasan ini, evaluasi eksternal adalah satu-satunya cara yang objektif dan adil untuk menilai semua siswa. Ini tidak berarti bahwa evaluasi berkelanjutan oleh guru tidak berguna, dan akibatnya banyak sistem pendidikan menghitung nilai akhir menurut formula yang mempertimbangkan kedua jenis penilaian tersebut.

Argumen lain yang sedang mendapatkan dukungan adalah bahwa penilaian eksternal dan standar adalah tidak adil karena anak-anak dari kalangan kurang mampu cenderung berkinerja lebih buruk. Argumen ini digunakan untuk melabeli penilaian tersebut sebagai diskriminatif dan menolaknya. Dalam konteks debat ideologis, yang benar-benar penting adalah apakah benar bahwa penilaian dirancang sedemikian rupa sehingga membuat mereka tidak adil. Contoh tipikalnya adalah penilaian yang memerlukan pengetahuan atau keterampilan yang tidak diajarkan di sekolah-sekolah di daerah kurang mampu. Fakta bahwa, di semua kota-negara, latar belakang sosial-ekonomi siswa memiliki dampak signifikan pada kemampuan siswa menunjukkan bahwa tren bagi siswa dari latar belakang miskin untuk berkinerja buruk adalah nyata dan bukan artefak dari desain penilaian, tetapi bahwa penyebabnya kompleks dan terkait dengan perbedaan antara sekolah dan lingkungan sosial. Dengan demikian, daripada menganggap penilaian sebagai alat yang bias, mereka harus dianggap sebagai alat yang berguna yang mendeteksi siswa mana yang membutuhkan dukungan tambahan dan, pada tingkat yang lebih tinggi, kapan sistem pendidikan gagal mendukung siswa yang kurang mampu. Menyingkirkan penilaian tidak akan memperbaiki sistem, itu hanya akan menyembunyikan kekurangannya dan memalingkan muka.

Pada akhirnya, sebagian besar kritik ini adalah cerminan dari kerangka ideologis yang lebih luas yang menolak penilaian eksternal karena menginterpretasikannya sebagai bagian dari proses yang mengarah pada apa yang disebut 'marketisasi' dan 'pilihan' dalam pendidikan. Pada kenyataannya, itu mungkin mencerminkan ketakutan akan cara yang jelas untuk membuat guru bertanggung jawab atas kemampuan siswa mereka.

Ini adalah kain ideologis dasar dari gerakan—seperti, misalnya, gerakan 'anti-GERM' yang dikembangkan oleh Pasi Sahlberg dan lainnya—yang menentang penilaian standar eksternal, khususnya yang diberi label sebagai 'penilaian taruhan tinggi' (yaitu, yang memiliki konsekuensi akademik). Karena ini adalah isu yang akan kami kembali secara lebih rinci ketika memeriksa data yang diberikan oleh ILSAs dan survei mirip ILSAs, kami hanya akan menunjukkan di sini bahwa ideologi

memainkan peran yang berarti bahkan pada banyak kesempatan di mana argumen melawan penilaian pada pandangan pertama tampaknya hanya berdasarkan alasan teknis, pedagogis, atau instrumental. Seperti yang dikatakan Sahlberg sendiri:

> Reformasi pendidikan yang berfokus pada meningkatkan kontrol eksternal atas sekolah, guru, dan siswa melalui inspeksi, evaluasi, dan penilaian yang menyebabkan peningkatan regulasi di sekolah dan penurunan otonomi guru. Pada saat yang sama, bagaimanapun, gerakan neo-liberal meningkatkan kebebasan pilihan dalam pendidikan. (Sahlberg, 2006)

Mari kita ambil argumen 'mengajar untuk tes'. Secara sepintas, keberatan menyatakan bahwa ketika waktu pengajaran yang signifikan dikhususkan untuk persiapan tes taruhan tinggi, 'pengajaran item', yaitu pengajaran item-item yang berulang muncul dalam tes, itu mengorbankan 'pengajaran kurikulum', yaitu pengajaran keterampilan tingkat tinggi yang memiliki dampak lebih fundamental pada pengalaman belajar siswa. Ini tentu saja kritik yang diterima secara luas. Tetapi data yang mendukung kerusakan yang diattribusikan pada strategi pengajaran ini cukup langka, jika tidak tidak ada. Pada akhirnya, seperti yang diakui oleh William J. Popham, salah satu pelopor perjuangan melawan 'mengajar untuk tes', sering kali batas antara kedua jenis pengajaran ini kabur dan terkadang beberapa mengajar untuk tes—jika tes dirancang dengan tepat dan jelas bagi guru—bisa diterima. Meski begitu, keberatan yang dimilikinya terhadap 'pengajaran item' begitu besar sehingga kesimpulannya sangat tegas:

> Saya tidak yakin apakah pengajaran item, secara teknis, merupakan kejahatan berat atau pelanggaran ringan. Tetapi karena itu dapat merugikan anak-anak, saya cenderung ke label kejahatan berat—dan perilaku kriminal secara instruksional seperti itu semakin meningkat. (Popham, 2001)

Di sisi lain spektrum, ada narasi yang mengilustrasikan manfaat tes standar eksternal untuk memberikan sistem alat yang kuat untuk perbaikan. Eric Hanushek, advokat pengujian yang paling artikulatif dan berpengaruh, dalam makalah terbaru yang ditulis bersama Annika Bergbauer dan Ludwig Woessmann, telah merangkumnya dengan elok:

> Hasil kami menunjukkan bahwa sistem penilaian yang menggunakan tes standar untuk membandingkan hasil di antara sekolah dan siswa menghasilkan hasil siswa yang lebih baik [...] Yang paling menarik dari perspektif internasional adalah temuan bahwa sistem penilaian lebih penting untuk sistem sekolah yang berkinerja buruk. [...] Secara keseluruhan, hasil dari perbandingan internasional kinerja menunjukkan bahwa sistem sekolah mendapatkan manfaat dari mengukur bagaimana kemampuan siswa dan sekolah mereka serta di mana posisi mereka secara komparatif. (Bergbauer, Hanushek dan Woessmann, 2019)

Para penulis memadatkan ke dalam kalimat-kalimat ini poin-poin kunci dari sejumlah besar data yang kuat yang telah terkumpul selama bertahun-tahun, khususnya

selama dua dekade terakhir ketika OECD, IEA, dan lainnya telah mengumpulkan dan menganalisis ILSAs atau penilaian sejenis ILSAs. Jelas, seperti yang disarankan oleh David Kamens dan Connie McNeely, ada hubungan kuat antara permintaan untuk penilaian nasional dan internasional dan reformasi sistem pendidikan nasional untuk membuatnya lebih efektif, lebih akuntabel, dan lebih selaras dengan persyaratan proses globalisasi:

> Penilaian nasional terkait dengan upaya untuk mereformasi sistem pendidikan dan sering kali menjadi stimulus untuk siklus reformasi lebih lanjut [...] Penerimaan internasional terhadap pengujian berasal dari kekuatan internasional kunci dalam tatanan dunia yang terkait dengan percepatan globalisasi struktur budaya, ekonomi, dan politik nasional dan internasional. (Kamens dan McNeely, 2010)

Tanpa adanya budaya evaluasi eksternal yang kuat, reformasi yang memperkenalkan penilaian standar eksternal nasional berisiko menjadi sangat dipolitisasi secara negatif dan ditangani dalam istilah politik yang ketat. Ini adalah sesuatu yang kami alami dengan cukup menyakitkan ketika memperkenalkan penilaian standar eksternal nasional ini dalam LOMCE.

Setidaknya dari perspektif opini publik, dapat dikatakan bahwa ini justru elemen kunci untuk menciptakan lingkungan yang bermusuhan terhadap reformasi secara keseluruhan, menyelaraskan tidak hanya oposisi politik tetapi juga serikat guru dan siswa untuk menentangnya. Dalam kasus khusus ini, mereka mampu menciptakan kiasan yang kuat, menyamakan penilaian baru dengan ujian nasional lama yang ada selama rezim Franco—dan jauh sebelum itu—yang disebut 'reválidas'.[1] Penilaian semacam itu ditakuti karena mewakili hambatan dalam akses ke universitas. Penilaian yang kami rancang bahkan tidak mendekati reválidas dalam tujuan atau konten, tetapi asosiasi itu sangat merusak. Percakapan pada dasarnya disesatkan oleh kerangka itu, sebuah contoh yang jelas dari proses yang dijelaskan oleh George Lakoff beberapa tahun lalu (Lakoff, 2004). Dan begitu konsep reválidas memenangkan pertempuran kerangka, reformasi itu sangat terluka (Wert, 2019).

Singkatnya, hubungan antara ideologi dan penilaian mungkin kurang jelas dibandingkan dengan yang ada antara ideologi dan guru atau kurikulum. Alasan utama untuk ini adalah bahwa pembagian penilaian pada pandangan pertama tampaknya berkaitan dengan domain debat profesional daripada orientasi politik. Kadang-kadang ini benar. Tetapi sering kali ada juga landasan politik dan ideologis di balik sikap yang diambil terhadap penilaian. Belakangan ini, kritik berdasarkan

1 Reválidas (secara harfiah: ujian validasi) adalah ujian nasional di akhir kelas delapan dan sepuluh, diperkenalkan sejak pertengahan abad kesembilan belas sebagai ujian 'lulus atau gagal' yang diperlukan untuk maju dari tahap pertama ke tahap kedua pendidikan menengah dan, dari sana, ke universitas. Mereka secara salah dikaitkan dengan rezim Franco dan, yang terpenting, diasosiasikan dalam imajinasi sosial dengan tujuan untuk membatasi akses ke tingkat atas piramida pendidikan dan oleh karena itu membawa tanda implisit segregasi dan elitisme.

gagasan bahwa penilaian dan evaluasi secara "sistemik" tidak adil, karena siswa yang kurang mampu berkinerja lebih buruk tidak peduli seberapa banyak usaha dan energi yang mereka curahkan (Sandel, 2020), menjadi dominan di kalangan liberal. Data yang diberikan oleh ILSAs tentang keunggulan penilaian sangat meyakinkan. Pada saat yang sama, data ini ditolak atau setidaknya diabaikan. Paradoks ini menjadi pusat untuk penjelasan tentang kurangnya konsensus serta bagaimana kepentingan yang sudah mapan dan prasangka ideologis bermain dalam bidang pendidikan.

2.5 PENDANAAN PENDIDIKAN DAN IDEOLOGI

PENDANAAN adalah teka-teki paling sulit dalam debat pendidikan. Ini adalah persimpangan di mana ideologi, kepentingan yang sudah mapan, dan data bertemu dan, dengan sangat hati-hati, tidak selalu dalam hubungan yang bersahabat (Wert, 2019).

Jelas, pendanaan memiliki arti yang berbeda di ekonomi maju dan di ekonomi berkembang. Isu-isu di sekitar percakapan publik tentang pendanaan pendidikan sangat beragam. Tingkat dan fokus politisasi debat tentang pendanaan juga berbeda.

Setiap sistem pendidikan awalnya melalui "era pembentukan institusi" diikuti, dalam kasus ekonomi maju, oleh "era reformasi berbasis kinerja" berikutnya (Moe dan Wiborg, 2017). Ketika sebuah sistem berada pada tahap pembentukan institusi—seperti kebanyakan negara berkembang—tujuan utamanya adalah akses, yaitu penyediaan keterampilan literasi dan numerasi dasar untuk seluruh populasi muda. Untuk mencapai tujuan itu, pendanaan publik harus menyediakan infrastruktur fisik sekolah dan tenaga kerja guru yang terlatih, serta beberapa sumber daya tambahan, seperti makan gratis atau buku teks, sehingga siswa dari latar belakang kurang mampu didukung dan diberi insentif untuk tidak putus sekolah sebelum waktunya. Untuk negara-negara yang masih berada pada tahap ini, tidak ada pertanyaan bahwa peningkatan pendanaan lebih lanjut diperlukan seiring ekspansi sistem pendidikan.

Pengaturan konsensual tentang pendanaan pendidikan dalam beberapa kasus diangkat ke dalam konstitusi. Ini adalah kasus di Kosta Rika. Pasal 78 konstitusinya, yang diperkenalkan melalui amandemen pada 2011, mengamanatkan bahwa pengeluaran publik untuk pendidikan publik harus mencapai setidaknya 8% dari PDB (Rodríguez Ramírez, 2015). Tentu saja—dan kasus Kosta Rika adalah contoh yang baik—komitmen semacam ini dengan sendirinya tidak menyelesaikan pekerjaan, karena mereka tidak secara langsung meningkatkan hasil siswa. Tetapi setidaknya mereka menyediakan sumber daya yang diperlukan untuk memberikan akses kepada semakin banyak siswa (Wert, 2019).

Situasinya sangat berbeda ketika berbicara tentang sistem pendidikan yang sudah matang. Ketika isu utama bukan lagi akses, tetapi peningkatan kinerja, segalanya berubah secara dramatis.

Pengeluaran publik untuk pendidikan merupakan bagian yang substansial dari seluruh pengeluaran publik. Di negara-negara OECD, pengeluaran publik untuk pendidikan rata-rata mewakili 4% dari PDB dan 10% dari total pengeluaran publik. Ini setara dengan pengeluaran publik terbesar kedua dalam layanan sosial, hanya lebih rendah dari pengeluaran publik untuk kesehatan (Busemeyer, Garritzmann dan Neimanns, 2020; OECD, 2019). Secara intrinsik, ini tidak menjelaskan mengapa pendanaan menjadi begitu dipolitisasi: di sebagian besar negara, dengan beberapa pengecualian, seperti AS, pengeluaran kesehatan kurang kontroversial daripada pengeluaran pendidikan, meskipun jauh lebih besar dari yang terakhir[1]. Tetapi kombinasi elemen berkontribusi untuk menjadikan pendanaan pendidikan sebagai isu yang kontroversial. Ini termasuk konsepsi yang berbeda tentang peran negara, kepentingan yang sudah mapan yang sangat mengakar, dan pandangan yang berlawanan tentang hasil yang diinginkan dari pendidikan.

Serikat guru, partai politik, keluarga, dan pemangku kepentingan lain dari komunitas pendidikan bisa terlibat dalam debat yang masuk akal tentang elemen-elemen ini. Tetapi, sering kali, mereka terjebak dalam diskusi yang tak pernah berakhir yang sedikit hubungannya dengan data dan jauh lebih terkait dengan kepentingan korporat, prasangka ideologis, dan kombinasi keduanya. Upaya untuk memisahkan elemen-elemen beragam ini sangat penting untuk memahami kompleksitas ekonomi politik reformasi pendidikan.

Memang, hampir setiap aspek pendanaan dipengaruhi oleh aturan yang tidak jelas, asumsi yang dipersengketakan, dan kepentingan terselubung. Mengarahkan diskusi pada data objektif tampaknya hampir mustahil. Premis dasarnya adalah bahwa tingkat investasi yang lebih tinggi akan menghasilkan peningkatan kualitas. Namun, data tidak mendukung klaim ini. Tingkat investasi yang lebih tinggi pada dasarnya berarti dua hal: ukuran kelas yang lebih kecil, yang memerlukan perekrutan lebih banyak guru, dan gaji guru yang lebih tinggi. Jelas, ini adalah faktor yang paling diperhatikan oleh serikat guru, sehingga mereka akan berargumen bahwa peningkatan investasi menguntungkan anak-anak, padahal sebenarnya mereka melindungi kepentingan mereka sendiri. Keyakinan yang kuat bahwa lebih banyak investasi sama dengan kualitas yang lebih baik membuat pencarian data menjadi tidak diperlukan dalam debat publik.

Sikap ideologis memainkan peran penting: partai-partai di kiri dan kanan memiliki pandangan yang berbeda tentang di mana dan bagaimana mengalokasikan

1 Selama krisis COVID-19, pengeluaran kesehatan menjadi isu politik yang panas, terutama di negara-negara yang paling terpukul oleh pandemi seperti AS, Inggris, Spanyol, atau Italia. Tetapi ini adalah debat 'sekali pakai' daripada perlengkapan permanen dalam lanskap politik, seperti yang cenderung menjadi debat tentang pendanaan pendidikan di banyak negara.

dana dalam pendidikan dan, pada tingkat yang lebih rendah, berapa banyak uang publik yang harus dihabiskan. Hanya libertarian—dan tidak semuanya—berpikir bahwa terlalu banyak uang pajak dihabiskan untuk pendidikan, melawan mayoritas yang sangat besar di kedua sisi spektrum politik yang mendukung peningkatan pengeluaran pendidikan. Tetapi kemungkinan besar kesepakatan ini lebih berkaitan dengan persepsi bahwa pengeluaran pendidikan yang tinggi sangat populer di kalangan semua sektor pemilih, daripada dengan keyakinan tulus akan nilainya. Seperti yang diungkapkan oleh salah satu eksponen paling tajam (dan radikal) dari pandangan minoritas, ekonom libertarian Bryan Caplan:

> Pendapat Amerika adalah tipikal. Dalam Survei Sosial Umum, 74% mendukung lebih banyak pendanaan pendidikan, 21% mendukung status quo, dan hanya 5% mendukung pemotongan. Pendidikan menikmati dukungan bipartisan […] Apa yang menginspirasi kasih sayang pan-ideologis ini? Kebijakan industri pro-pendidikan begitu populer sehingga para pendukungnya tidak perlu berbagi alasan mereka. (Caplan, 2018)

Tetapi jika hampir semua orang di seluruh spektrum politik setuju—atau, setidaknya, tidak secara terbuka menentang—dengan gagasan bahwa pengeluaran pendidikan harus meningkat, perbedaan sangat besar ketika menyangkut menentukan target pengeluaran, hubungannya (atau ketiadaannya) dengan kinerja dan hasil, atau mekanisme akuntabilitas yang ada untuk memastikan bahwa dana digunakan dengan tepat dan efisien. Di sini, pandangan masing-masing kubu mengarah ke arah yang sangat berbeda. Partai-partai di kanan mendukung alokasi sumber daya yang hati-hati untuk mendorong hasil yang lebih baik, kecepatan dalam menangani kinerja rendah (termasuk menutup sekolah yang sangat berkinerja buruk), penilaian taruhan tinggi yang kuat untuk memungkinkan pengukuran objektif keberhasilan dan kegagalan, dan yang terpenting, devolusi luas sumber daya pendidikan kepada penyedia swasta untuk mendorong pilihan dan kualitas.

Di sisi lain spektrum politik, fokusnya adalah pada alokasi sumber daya yang adil. Biasanya ini berarti lebih banyak pendanaan untuk mendukung siswa yang rentan, menyediakan strategi alternatif untuk mereka yang tertinggal, ukuran kelas yang lebih kecil, dan lebih banyak pendanaan untuk pelatihan dan pengembangan guru. Individu di sisi kiri debat juga dengan keras menentang alokasi pendanaan publikum kepada entitas selain sekolah pelayanan, kekuatan sekolah, dan lebih keras lagi menentang sistem 'voucher', yang melalui itu bukan hanya sekolah berpiagam tetapi penyedia pendidikan swasta yang berorientasi profit juga dapat mengakses pendanaan publik.

Ilmuwan politik Stanford Terry Moe telah meneliti secara mendalam bagaimana kepentingan yang sudah mapan, khususnya serikat guru, telah menjadi penghalang kuat terhadap berbagai upaya untuk mereformasi sekolah-sekolah Amerika. Sejak karya seminalnya tentang topik ini sepuluh tahun lalu (Moe, 2011), ia tidak hanya secara meyakinkan menjelaskan stagnasi sekolah Amerika, tetapi

juga telah merumuskan teori umum tentang bagaimana kepentingan yang sudah mapan telah menikmati kekuatan dan pengaruh besar dalam menentukan nasib reformasi pada skala global (Moe, 2019; Moe dan Wiborg, 2017). Dalam karya terbarunya tentang isu ini, ia telah merangkum visinya sebagai berikut:

> Serikat guru mempromosikan kepentingan pekerjaan dari anggota mereka… [Mereka] adalah kunci untuk memahami bagaimana serikat berperilaku dalam politik… Kepentingan pekerjaan ini tidak sama dengan kepentingan anak-anak atau persyaratan pendidikan yang efektif, dan memang sering kali bertentangan dengan mereka. Konflik bukanlah yang diinginkan atau diinginkan oleh serikat guru. Tetapi itu tidak dapat dihindari karena ketidakselarasan kepentingan. (Moe, 2019)

Meskipun ada beberapa elemen dari teori ini yang mungkin bervariasi tergantung pada faktor budaya, sejarah, dan institusional di tingkat nasional, sebagian besar darinya dapat diterapkan pada hampir setiap sistem pendidikan yang sudah berkembang.

Seperti yang jelas ditunjukkan oleh Moe, ini bukan argumen melawan guru, juga bukan argumen melawan serikat guru. Mereka—khususnya serikat—melakukan tepat apa yang seharusnya mereka lakukan dan untuk apa mereka diciptakan. Mereka juga memanfaatkan keuntungan situasional, yaitu "citra positif yang dimiliki guru di mata orang tua dan publik yang lebih luas" (Moe, 2019). Intinya adalah bahwa kepentingan yang sudah mapan itu akan mengarah pada kebijakan yang sepenuhnya bertentangan dengan beberapa data paling kuat yang dikumpulkan oleh penelitian—ILSAs dan sumber lain—tentang dimensi-dimensi penting untuk pendanaan pendidikan.

Serikat jarang menyatakan alasan sebenarnya di balik penolakan mereka terhadap reformasi. Sebaliknya, mereka menyamarkan kepentingan mereka yang sudah mapan dan mengembangkan narasi yang dirancang untuk membuat mereka terlihat seperti sedang mencoba melindungi kepentingan siswa. Contoh yang jelas diberikan oleh Susanne Wiborg dalam kutipan dari perwakilan serikat guru Denmark yang menjelaskan bagaimana mereka membingkai penolakan mereka terhadap kebijakan pro-pilihan:

> Kami tidak memberitahu dewan sekolah bahwa cara pengorganisasian kebijakan pilihan bebas ini menghabiskan biaya setara dengan delapan posisi guru. Kami lebih suka berbicara tentang aspek pedagogis dan keterbatasan memiliki terlalu banyak anak di ruang kelas yang terlalu [kecil secara fisik]. (Wiborg dan Larsen, 2017)

Ketika reformasi dilakukan dalam konteks pengurangan investasi, faktor ini cukup untuk mematikan reformasi tidak peduli seberapa baik dirancang atau berniat baik. Ini karena kepentingan yang kuat yang sudah mapan akan menolak reformasi tersebut dengan keras, dan publik akan cenderung setuju dengan narasi yang secara otomatis menghubungkan pemotongan anggaran dengan kerusakan serius

pada sistem pendidikan. Kami mengalami situasi seperti ini dalam proses negosiasi reformasi pendidikan di Spanyol pada tahun 2012 dan 2013. Karena keadaan ekonomi—konsolidasi fiskal yang sangat ketat pasca krisis keuangan 2008, kami sedang mencari "reformasi yang sangat sulit, dalam kondisi yang tidak mungkin" (Wert, 2019). Beberapa langkah konsolidasi fiskal mengurangi pengeluaran pendidikan. Perekrutan guru untuk menggantikan mereka yang pensiun dikurangi ke tingkat minimum (tingkat penggantian 10%). Sebaliknya, guru dengan kontrak sementara jangka pendek dipekerjakan untuk menggantikan mereka yang pensiun. Langkah-langkah lain juga dilakukan oleh otoritas pendidikan (pemerintah daerah) melalui otorisasi menyeluruh dari pemerintah nasional untuk memungkinkan mereka mengurangi pengeluaran. Ini termasuk jam mengajar yang lebih panjang, tidak adanya penggantian guru yang sakit untuk kurang dari sepuluh hari, dan beberapa lainnya yang berdampak pada kondisi kerja guru.

Ini adalah undang-undang sekali pakai yang tidak terkait, kecuali dalam hal waktu, dengan reformasi pendidikan yang lebih luas. Tetapi kedekatan waktu ini adalah pukulan fatal bagi reformasi: "pemotongan anggaran" dalam pendidikan menjadi narasi yang mendominasi, dan sebagai akibatnya, baik reformasi maupun pemotongan disamakan satu sama lain dalam opini publik.

Di atas semua ini, konsolidasi fiskal berarti bahwa sumber daya moneter untuk implementasi reformasi sangat langka. Bahkan, sumber daya tambahan satu-satunya yang kami dapatkan adalah hibah dari Dana Sosial Eropa, yang dialokasikan untuk pengembangan VET, sebesar satu miliar euro selama periode lima tahun. Ini hanya mewakili kurang dari 0,5% dari pengeluaran publik pendidikan tahunan. Dua reformasi tingkat sistem sebelumnya—LOGSE pada 1990 dan LOE pada 2006—menerima dukungan ekonomi yang jauh lebih besar. Pada tahun 1990, sumber daya untuk implementasi setara dengan empat miliar euro (dalam angka 2013), sementara pada tahun 2006, paketnya bahkan lebih besar, yaitu enam miliar euro (Wert, 2019). Tak perlu dikatakan bahwa sebagian besar sumber daya tersebut digunakan untuk mengurangi ukuran kelas dan meningkatkan gaji guru.

Di bawah kendala ini, kami menghadapi oposisi yang benar-benar total dari serikat guru. Serikat guru di Spanyol bersifat ideologis dan beragam. Meskipun beberapa serikat yang lebih kuat memiliki kecenderungan ke kiri, ada juga serikat lain dengan kecenderungan ke tengah-kanan. Setiap satu dari mereka sepakat untuk menentang reformasi karena tidak ada yang di dalamnya yang akan meningkatkan gaji atau kondisi kerja mereka, juga tidak ada langkah-langkah yang akan meningkatkan keanggotaan serikat. Serikat mengembangkan narasi publik bahwa mereka menolak reformasi karena tujuannya adalah untuk memprivatisasi pendidikan dan meningkatkan kesenjangan ekuitas. Namun, dalam pertemuan pribadi, mereka menjelaskan bahwa mereka siap untuk mengubah sikap mereka jika kami memasukkan beberapa insentif untuk mereka, seperti peningkatan tingkat penggantian guru dan pengurangan jam mengajar. Kami tahu, seperti mereka,

bahwa kedua tuntutan tersebut tidak mungkin lolos dari filter ketat Kementerian Keuangan. Tetapi, meskipun debat pada akhirnya terbukti hanya retorika, itu sangat jelas menunjukkan kepada kami di mana letak masalahnya.

2.6 KESIMPULAN

DALAM bab ini kami telah mencoba mengurai hubungan kompleks antara kebijakan pendidikan dan ideologi dengan fokus pada bagaimana kepercayaan ideologis tersebut memengaruhi reformasi pendidikan berbasis data. Tidak diragukan lagi ada hubungan yang sangat mengakar antara ideologi, dalam pengertian luas, dan kebijakan pendidikan.

Bisakah sebaliknya? Jawabannya, menurut kami, jelas negatif, sejauh pendidikan adalah salah satu tulang punggung kehidupan sosial dan tidak dapat dibayangkan bahwa ideologi dapat dipisahkan darinya. Seperti yang telah kami periksa, ada perbedaan ideologis yang mendalam dan sah tentang banyak aspek pendidikan termasuk makna, dimensi filosofis, moral, dan politiknya. Tetapi mungkin pembagian ideologis yang utama adalah tentang tujuan utamanya, dan apakah itu untuk mempromosikan ekuitas atau untuk memajukan kualitas.

Namun, pada saat yang sama, ini tidak berarti bahwa ideologi harus selalu atau dalam kebanyakan kasus menjadi penghalang dalam perjalanan menuju reformasi yang berorientasi pada kinerja. Tidak ada negara demokratis yang dapat menghindari beberapa debat ideologis tentang kebijakan pendidikan dan mungkin tidak ada alasan yang baik mengapa debat seperti itu tidak boleh terjadi. Namun, beberapa demokrasi telah berhasil mencapai konsensus yang sangat dibutuhkan untuk melindungi aspek-aspek kebijakan pendidikan yang paling relevan dalam mencapai hasil siswa yang baik di samping pertengkaran ideologis, sementara yang lain tidak. Kemampuan untuk mencapai konsensus pada isu-isu inti yang terkait dengan kemampuan siswa sangat menentukan kelayakan, daya tahan, dan keberlanjutan reformasi pendidikan.

Kami berbicara tentang 'demokrasi' daripada 'negara': di negara-negara non-demokratis tidak perlu mengatasi sengketa ideologis tentang pendidikan karena hanya ada satu ideologi yang dihitung. Dan, terutama saat kita berbicara tentang pendidikan, jangan kita lupakan bahwa, bertentangan dengan pernyataan terkenal Juan Linz dan Alfred Stepan dua puluh lima tahun lalu bahwa demokrasi adalah "satu-satunya permainan di kota" (Linz dan Stepan, 1996) atau gagasan Francis Fukuyama tentang "akhir sejarah" (Fukuyama, 1992), demokrasi sekarang tidak lagi menjadi satu-satunya sistem pemerintahan yang diterima secara universal (Mounk, 2018). Bahkan, ketika kita melihat beberapa sistem pendidikan yang diakui sebagai terbaik oleh sumber-sumber paling berpengaruh (seperti OECD atau IEA), kita menemukan kisah sukses yang luar biasa di negara-negara Asia Timur, yang merupakan demokrasi penuh yang setuju untuk mengelola sistem pendidikan

secara praktis dan non-ideologis, semi-demokrasi—dalam arti memiliki kompetisi politik yang terbatas—atau rezim otoritarian (seperti Republik Rakyat Tiongkok).

Tetapi ketika berbicara tentang demokrasi dan, lebih khusus lagi, demokrasi liberal—sistem politik yang mendominasi di sebagian besar negara-negara maju—ada kebutuhan mendesak untuk menemukan cara untuk mencegah pertempuran ideologis menghambat reformasi pendidikan.

Dalam bab ini kami telah merujuk pada beberapa contoh kesepakatan luas di seluruh spektrum politik mengenai kebijakan pendidikan tertentu. Undang-Undang 'No Child Left Behind' tentang pendidikan dasar dan menengah di AS disahkan pada tahun 2001 dengan mayoritas yang sangat besar (90% di Senat dan DPR) setelah disponsori oleh Demokrat dan Republik.

Isu pendidikan yang paling memecah belah, yaitu peran negara dalam penyediaan pendidikan dan peran keluarga dalam memilih sekolah yang mereka inginkan untuk anak-anak mereka, telah ditangani di Inggris selama dua puluh tahun terakhir melalui semacam 'perjanjian diam-diam'. Kebijakan mengganti 'komprehensif modern' yang berkinerja rendah, yang dikelola Gotham-konsolasi. Ketika sebuah sistem pendidikan berada di dalam "era kota" (Linz, 1996) atau "akhir sejarah" (Fukuyama, 1992), demokrasi bukanlah satu-satunya permainan yang diterima secara universal (Mounk, 2018). Bahkan, ketika kita melihat beberapa sistem pendidikan yang diakui sebagai yang terbaik oleh sumber-sumber yang paling berpengaruh (seperti OECD atau IEA), kita menemukan kisah sukses yang luar biasa di negara-negara Asia Timur, yang merupakan demokrasi penuh yang setuju untuk mengelola sistem pendidikan secara praktis dan non-ideologis, semi-demokrasi—dalam arti memiliki kompetisi politik yang terbatas—atau rezim otoritarian (seperti Republik Rakyat Tiongkok)[1].

Tetapi dalam konteks demokrasi dan, lebih khusus lagi, demokrasi liberal—sistem politik yang mendominasi di sebagian besar negara maju—ada kebutuhan mendesak untuk menemukan cara agar pertempuran ideologis tidak menghambat reformasi pendidikan.

Dalam bab ini, kami telah merujuk pada beberapa contoh kesepakatan luas di seluruh spektrum politik mengenai kebijakan pendidikan tertentu. Undang-Undang 'No Child Left Behind' tentang pendidikan dasar dan menengah di AS disahkan pada tahun 2001 dengan mayoritas besar (90% di Senat dan DPR) setelah disponsori oleh Demokrat dan Republik.

Isu pendidikan yang sangat memecah belah, yaitu peran negara dalam penyediaan pendidikan dan peran keluarga dalam memilih sekolah yang mereka inginkan untuk anak-anak mereka, telah ditangani di Inggris selama dua puluh

1 Untuk lebih tepatnya, kita harus menyebut wilayah-wilayah di Republik Rakyat Tiongkok yang dipilih oleh otoritas Tiongkok sesuka mereka untuk dimasukkan dalam perbandingan internasional. Ini adalah kota-kota dan wilayah yang secara urban dan ekonomis istimewa, kemungkinan besar jauh di atas rata-rata dalam hasil siswa dibandingkan dengan wilayah lain di negara tersebut.

tahun terakhir melalui semacam 'kesepakatan diam'. Kebijakan menggantikan 'komprehensif modern' yang berkinerja rendah, yang dikelola oleh otoritas lokal, dengan 'akademi', yang dikelola oleh sponsor swasta atau sosial, pertama kali dirancang dan diimplementasikan di bawah pemerintahan Buruh. Ini kemudian dikembangkan lebih lanjut oleh pemerintahan koalisi Konservatif-Liberal Demokrat dan kemudian diprioritaskan oleh pemerintahan Konservatif (Adonis, 2012; Gibb, 2017).

Di Republik Irlandia, beberapa bentuk konsensualisme tentang pendidikan telah berlangsung sejak paruh kedua abad kedua puluh (Lynch, 1987). Seperti yang dijelaskan oleh mantan Menteri Pendidikan dan Keterampilan, Ruairy Quinn, seorang politisi Buruh yang berpengalaman, kepada kami saat kami bertemu selama debat LOMCE di Spanyol, solusinya terletak pada pengembangan kemampuan untuk menyepakati hal-hal dasar dan berselisih pada hal-hal yang tidak esensial, memahami bahwa elemen-elemen non-esensial dari sistem terbuka untuk perubahan sesuai dengan suasana politik dan sosial saat itu, dan tentu saja, sesuai dengan partai mana yang memenangkan pemilu (Quinn, 2012).

Namun, secara keseluruhan, contoh-contoh ini merupakan pengecualian daripada aturan. Di banyak negara—dan Spanyol adalah kasus yang sangat jelas—tampaknya mustahil untuk membangun konsensus tentang dasar-dasar sistem pendidikan, sehingga perubahan politik tidak mengganggunya dan energi dapat diarahkan untuk meningkatkan hasil sistem, alih-alih mengunjungi kembali debat-debat yang berputar-putar dan sebagian besar tidak produktif tentang isu-isu yang mempolarisasi yang perlu disisihkan untuk memungkinkan reformasi yang berorientasi pada kinerja.

Elemen mana yang idealnya harus dilindungi dari sengketa ideologis untuk menghindari menghambat reformasi yang berorientasi pada kinerja? Kami percaya bahwa kebijakan tentang arsitektur sistem pendidikan, kurikulum dasar, pelatihan guru, pengembangan, dan karier, penilaian, dan alokasi pendanaan akan sangat diuntungkan dari kesepakatan luas dan transversal antara berbagai aktor politik yang berbeda.

Pada saat yang sama, penting untuk menolak gagasan—yang diterima secara luas sebagai 'kebijaksanaan konvensional' di banyak negara—bahwa undang-undang pendidikan harus tidak berubah untuk menghindari gangguan berbahaya pada pengalaman belajar dan mengajar siswa dan praktik instruksional guru. Tentu saja, undang-undang pendidikan dan kebijakan pendidikan harus berubah sesering yang diperlukan. Mereka harus, misalnya, beradaptasi dengan perubahan di lingkungan yang membuka jalan baru untuk pendidikan dan menyediakan peluang baru bagi siswa dan guru. Tetapi penting untuk melindungi elemen-elemen kardinal kebijakan pendidikan dari pertempuran ideologis semata melalui kesepakatan luas yang, setidaknya, harus mengidentifikasi bidang-bidang yang terakhir untuk perubahan sebagai hasil dari politik partai, dan yang dilindungi

dari perubahan tersebut. Ideologi mungkin tidak akan pernah hilang dari lanskap kebijakan pendidikan. Tetapi, jika perhatian difokuskan pada elemen-elemen kardinal tersebut dan isu-isu yang lebih mempolarisasi dijauhkan (Roldán dan Cabrales, 2020), kita bisa menghindari reformasi yang dibuat dan dibatalkan dari satu perubahan elektoral ke yang berikutnya. Kesepakatan seperti ini—termasuk kesepakatan tentang ketidaksepakatan—akan mewakili kemajuan yang signifikan dan menghapus hambatan di jalan raya reformasi pendidikan berbasis data.

3
TATA KELOLA SISTEM PENDIDIKAN: BAGAIMANA NEGARA MEMBATASI ATAU MEMFASILITASI IMPLEMENTASI REFORMASI

© 2023 Gomendio dan Wert, CC BY-NC 4.0 https://doi.org/10.11647/OBP.0332.03

3.1 MENGAPA TATA KELOLA PENTING

PADA Bab 1, kami telah menguraikan secara singkat sejarah bagaimana negara-negara mulai terlibat secara sistematis dalam membangun sistem pendidikan di era modern. Sejak awal proses tersebut, negara-negara harus mengambil keputusan kunci mengenai model tata kelola sistem pendidikan mereka. Keputusan-keputusan tersebut dipengaruhi oleh pengaturan konstitusional, sejarah, dan budaya. Dimensi utama mereka terkait dengan otoritas (siapa yang memutuskan apa di berbagai tingkat pemerintahan, terutama di negara-negara federal atau kuasi-federal), keterlibatan pemangku kepentingan (peran yang dimainkan oleh berbagai pemangku kepentingan pada tahap desain dan implementasi kebijakan), dan pendanaan (siapa yang membayar apa pada berbagai tahap proses pendidikan). Model-model yang dirancang pada tahap awal ini sebagian besar membatasi bagaimana dan sejauh mana sistem pendidikan dapat berkembang.

Dalam bab ini, kami akan memeriksa bagaimana pengaturan tata kelola dapat memfasilitasi atau menghambat reformasi. Yang kami maksud dengan 'pengaturan tata kelola' adalah distribusi kekuasaan dan tanggung jawab antara berbagai tingkat pemerintahan, insentif keuangan, pembangkitan dan pengendalian sumber daya, kepentingan pemangku kepentingan di luar pemerintahan, dan keberadaan veto yang digunakan untuk memblokir reformasi baik oleh tingkat pemerintahan yang berbeda maupun oleh pemangku kepentingan.

3.2 KEKUASAAN PEMERINTAH

SEPERTI yang dijelaskan pada Bab 1, peran pemerintah dalam kaitannya dengan pendidikan telah berubah seiring waktu. Hingga abad kesembilan belas, sebagian

besar pemerintah memainkan peran yang sangat kecil, jika ada, dalam pendidikan. Namun, pada titik waktu yang berbeda, pemerintah mulai terlibat dalam membangun sistem persekolahan massal. Kami telah menggambarkan awal proses ini untuk Jerman (atau saat itu Prusia) dan Prancis lebih dari 200 tahun lalu. Sistem Jerman akhirnya menjadi sangat terdesentralisasi, sementara sistem Prancis sangat tersentralisasi dan masih tetap demikian. Proses ini dimulai lebih lambat untuk negara-negara lain di Eropa, sedangkan di Amerika Serikat, persekolahan massal berkembang secara bertahap dari pertengahan 1800-an di tingkat negara bagian, tetapi sistem nasional yang terdesentralisasi tidak muncul hingga tahun 1900-an. AS menjadi pelopor dalam akses universal ke pendidikan, sementara negara-negara Eropa membutuhkan waktu lebih lama untuk memperluas akses ke pendidikan, baik dari elit ke semua orang, maupun dari sekolah dasar ke sekolah menengah. Fakta bahwa AS mencapai akses universal ke pendidikan lebih awal dianggap sebagai alasan utama kepemimpinan ekonominya selama periode pertumbuhan dan kemakmuran yang berkelanjutan (Goldin dan Katz, 2009).

Seperti yang telah kami jelaskan secara lebih rinci, selama fase ekspansi pendidikan awal, seiring dengan meningkatnya jumlah siswa yang terdaftar, sumber daya yang dialokasikan untuk pendidikan publik juga meningkat, dan porsi anggaran publik untuk pendidikan terus bertambah. Sekolah-sekolah dibangun, ruang kelas dilengkapi, dan semakin banyak guru direkrut. Seiring dengan ekspansi sistem pendidikan, struktur institusional diciptakan untuk mengelola kompleksitas yang semakin meningkat. Dengan cara ini, pendidikan menjadi fungsi krusial pemerintah, dan jaringan aktor yang kompleks mendapatkan manfaat dari sumber daya yang terus bertambah.

Aktor yang paling relevan dari ini adalah guru, karena besarnya jumlah tenaga pengajar membuat pemerintah di banyak negara menjadi pemberi kerja terbesar. Di sebagian besar negara, perkembangan ini bertepatan dengan munculnya negara kesejahteraan, dan pendidikan menjadi hak, bukan hak istimewa. Reformasi yang disebut "reformasi akses" (Grindle, 2004) pada "era pembentukan institusi" (Moe dan Wiborg, 2017b) adalah reformasi di mana hampir setiap pemangku kepentingan mendapatkan keuntungan yang jelas, dan ini jelas berkontribusi pada pengenalan yang lancar, implementasi yang tidak menyakitkan, dan keberlanjutan seiring waktu.

Kemudian, setelah akses universal ke pendidikan tercapai, sistem pendidikan memasuki fase kedua, yang oleh Merilee Grindle disebut "reformasi peningkatan kualitas" (Grindle, 2004), sementara Terry Moe dan Susan Wiborg menyebutnya "era reformasi berbasis kinerja" (Moe dan Wiborg, 2017b). Mulai akhir 1970-an dan 1980-an, ketika globalisasi dan perubahan teknologi menjadi kekuatan kuat di pasar tenaga kerja, pemerintah mulai kesulitan memenuhi tuntutan yang semakin meningkat dari negara kesejahteraan. Masyarakat yang menua membutuhkan peningkatan pengeluaran untuk kesehatan dan pensiun, dan investasi dalam

pendidikan terus meningkat bahkan di negara-negara di mana tren demografis menyebabkan kohort anak-anak yang lebih kecil.

Dengan demikian, pemerintah dipaksa untuk mencari efisiensi dan fleksibilitas dari sistem mereka. Sebagian besar negara merespons dengan menerapkan reformasi yang mendesentralisasi sistem pendidikan dan kesehatan mereka, dengan pemahaman bahwa manajemen lokal akan menghasilkan efisiensi yang lebih besar, karena proses pengambilan keputusan dapat lebih mudah disesuaikan dengan keadaan individu. Dalam kasus pendidikan, desentralisasi sering kali disertai dengan akuntabilitas dan pilihan. Efisiensi memerlukan implementasi strategi untuk memaksimalkan pengembalian (didefinisikan sebagai hasil siswa yang lebih baik) untuk setiap unit investasi. Ini berarti pergeseran dari fokus tradisional pada input (jumlah sumber daya yang diinvestasikan) ke output (kemampuan siswa) dan kemudian ke hasil (pertumbuhan modal manusia). Dengan demikian, akuntabilitas sering (tetapi tidak selalu) dikaitkan dengan pengembangan mekanisme baru untuk mengevaluasi kemampuan siswa . Dengan cara ini, pemerintah tidak lagi hanya bertanggung jawab atas penyediaan layanan pendidikan, tetapi juga atas kualitas pendidikan yang mereka berikan. Apakah peningkatan kemampuan siswa benar-benar terjadi atau tidak akan menjadi fokus bab-bab berikutnya.

Selama fase ekspansi, kepentingan pemerintah dan pemangku kepentingan sebagian besar selaras, karena semua orang mendapatkan manfaat dari sistem yang berkembang, anggaran yang lebih besar, dan perekrutan lebih banyak guru. Namun, setelah akses universal tercapai dan pemerintah mulai mencari efisiensi, konflik kepentingan besar muncul. Pertama, desentralisasi menyebabkan ketegangan antara pemerintah pusat dan wilayah atau otoritas lokal mengenai tingkat kekuasaan pengambilan keputusan dan jumlah sumber daya yang akan ditransfer. Kedua, akuntabilitas dan pilihan sangat ditentang oleh serikat guru, yang memandangnya sebagai ancaman terhadap tenaga pengajar dan kekuasaan mereka.

Dalam lingkungan yang sulit ini, reformasi hanya dapat terjadi ketika serangkaian kondisi berikut terpenuhi: pemerintah memiliki kekuasaan nyata, ada komitmen lintas partai seiring waktu (dan lintas tingkat pemerintahan) untuk jalur reformasi, dan pemangku kepentingan dengan kepentingan tertentu tidak memiliki titik veto. Kekuasaan pemerintah sangat bergantung pada bentuk sistem partai dan aritmetika parlemen. Di sini, dua fitur berbeda berperan. Dalam sistem bipartisan atau kuasi-bipartisan, partai yang berkuasa umumnya menikmati mayoritas di parlemen dan karenanya lebih mungkin untuk mencoba reformasi pendidikan. Namun, dalam sistem multi-partai, pemerintah biasanya didukung oleh koalisi partai-partai yang berbeda, dan mungkin ada perbedaan penting dalam kohesivitas, serta jarak ideologis atau taktis yang substansial antara partai-partai koalisi. Dalam kasus ini, ketidaksepakatan mengenai isi reformasi dapat menghambat atau mencegah reformasi sama sekali (Adonis, 2013).

Namun, mendapatkan persetujuan dari parlemen hanyalah langkah pertama. Banyak reformasi sebenarnya gagal selama fase implementasi, baik karena administrasi pendidikan di tingkat regional atau lokal menolak untuk bekerja sama, atau karena partai politik yang berbeda memenangkan pemilu berikutnya dan menghentikan proses reformasi. Dengan demikian, kesinambungan seiring waktu hanya dapat dijamin ketika partai politik tertentu tetap berkuasa cukup lama, atau ketika partai-partai politik utama sepakat pada isu-isu dasar dan paling relevan, mengesampingkan perbedaan ideologis yang paling memecah belah. Beberapa negara Asia Timur, seperti Singapura, adalah contoh bagus dari pola pertama. Faktanya, mereka menunjukkan bahwa reformasi mendalam dan jangka panjang lebih mungkin terjadi ketika pemerintah tidak harus menghadapi kompleksitas partai-partai yang berbeda yang memegang kekuasaan pada waktu yang berbeda dan relatif bebas dari kendala serikat. Meskipun ini mungkin merupakan bagian penting dari resep keberhasilan reformasi pendidikan yang menakjubkan di negara-negara ini, apakah kurangnya kompetisi demokratis penuh adalah harga yang wajar untuk dibayar adalah masalah lain.

Kesepakatan antara semua partai politik utama telah terjadi di Inggris, di mana pemerintah Konservatif, Buruh, dan koalisi Konservatif-Liberal Demokrat telah membangun reformasi pemerintah sebelumnya seiring waktu. New Labour (1997–2010) menetapkan aturan untuk pengembangan model sekolah baru yang diberi label "akademi", yang memungkinkan sekolah-sekolah publik yang gagal dihapus dari kendali otoritas lokal dan ditempatkan di bawah pengawasan pemerintah pusat, diatur oleh dewan yang ditunjuk oleh sponsor dan bertanggung jawab kepada Departemen Pendidikan (Adonis, 2012). Model akademi didukung dan diperluas oleh pemerintah koalisi Konservatif-Lib Dem berikutnya (2010–2015) dan telah menjadi sukses sehingga dalam beberapa tahun terakhir lebih dari 70% dari semua sekolah menengah telah menjadi mandiri, serta didanai oleh dan bertanggung jawab kepada pemerintah pusat (Wiborg, 2017).

Akademi dijalankan oleh penyedia non-negara dan memiliki lebih banyak otonomi dalam berbagai isu seperti kurikulum, kondisi untuk staf, perekrutan, dan pemecatan guru. Selain itu, 'sekolah bebas' adalah sekolah baru yang mengikuti model serupa dan telah dibuka atas permintaan orang tua. Dengan demikian, kesepakatan tentang kebutuhan untuk memberikan lebih banyak otonomi kepada sekolah dan beralih dari pengawasan lokal ke pusat telah merevolusi sistem pendidikan di Inggris. Ini juga merupakan contoh bagus bagaimana reformasi cenderung menghadapi lebih sedikit resistensi ketika dimulai sebagai eksperimen percontohan skala kecil, yang kemudian diizinkan untuk berkembang berdasarkan keberhasilannya, daripada sebagai perubahan menyeluruh yang tiba-tiba diterapkan pada seluruh sistem (Adonis, 2012).

Pemerintah koalisi, yang cukup umum di seluruh Eropa[1], menghadapi

1 Pada tahun 2023, terdapat pemerintahan koalisi di dua puluh dari dua puluh tujuh negara anggota Uni Eropa.

tantangan yang berbeda. Pemerintah koalisi hanya dapat menyepakati agenda reformasi baik dengan fokus secara eksklusif pada yang telah disepakati sebelumnya, dengan mengesampingkan perpecahan ideologis utama, atau jika partai yang lebih lemah mengalah. Seperti yang telah kita lihat, pendidikan cenderung memunculkan pandangan ideologis yang kuat, sehingga kompromi mungkin lebih sulit dicapai dibandingkan di sektor lain. Alternatif lain, perubahan arah oleh partai yang lebih lemah, memiliki konsekuensi serius, seperti yang ditunjukkan oleh contoh Liberal Demokrat yang bertentangan dengan janji mereka ketika pemerintah koalisi menyetujui kenaikan biaya kuliah universitas (Willets, 2017).

Sejak krisis keuangan tahun 2008, di banyak negara telah terjadi polarisasi pandangan politik yang kuat, didorong oleh meningkatnya ketidakamanan dan ketakutan tentang masa depan. Di Eropa, proses ini telah memunculkan "partai-partai pemberontak" (Dennison dan Pardjis, 2016) baik di kiri maupun kanan ekstrem, yang secara bertahap menarik lebih banyak pemilih. Ini sering kali adalah populis dari luar politik arus utama, yang mengklaim bahwa mereka dapat membebaskan pemerintah dari korupsi dan aturan usang, dan menawarkan solusi sederhana untuk masalah kompleks. Proses ini disebut sebagai "munculnya orang luar" (Richards, 2017). Kemunculan orang-orang luar ke dalam arena politik telah difasilitasi oleh ketidakamanan mendalam yang dihasilkan oleh globalisasi dan digitalisasi. Ini termasuk ketakutan akan kehilangan pekerjaan, baik karena outsourcing (globalisasi), imigrasi (tren demografis), atau otomatisasi dan robot (perubahan teknologi).

Ini memang masalah kompleks yang membuat pemerintah terlihat lebih lemah, karena tidak dapat dengan mudah diselesaikan, terutama di tingkat nasional. Orang-orang luar di pinggiran ekstrem, yang secara politik tidak berpengalaman dan naif, cukup berani untuk mengklaim memiliki solusi sederhana dan bertindak atas nama mereka yang "tertinggal". Kekuatan narasi ini tidak boleh diremehkan, karena telah memungkinkan banyak partai pinggiran tersebut untuk mendapatkan cukup kekuasaan untuk bergabung dengan pemerintah. Karena pesan mereka sangat ideologis (baik di kanan maupun kiri), wacana tentang pendidikan berfokus pada isu-isu yang paling memecah belah. Ini membuat reformasi semakin sulit.

Reformasi lebih mungkin bertahan dalam jangka panjang jika pemerintah melibatkan pemangku kepentingan. Beberapa negara memiliki tradisi membangun konsensus, yang telah menghasilkan pengaturan institusional yang memfasilitasi partisipasi pemangku kepentingan. Kesepakatan antara partai politik yang berbeda dan pemangku kepentingan telah menjadi norma di antara negara-negara Nordik, yang merupakan contoh klasik dari "korporatisme". Ini dapat didefinisikan sebagai "pengaturan institusional sehingga keputusan politik-ekonomi penting dicapai melalui negosiasi antara atau dalam konsultasi dengan representasi tingkat puncak dari karyawan dan pengusaha atau kelompok kepentingan lain dan negara" (Kenworthy, 2003). Di beberapa negara Eropa tengah, seperti Belanda

atau Belgia, yang disebut "konsosiasionalisme" mendorong partai-partai yang berbeda dan bahkan antagonis untuk bekerja sama dalam pemerintahan dan mengimplementasikan kebijakan yang telah disepakati (Lijphart, 1977). Budaya membangun konsensus ini mungkin memperlambat proses reformasi tetapi membuat keberlanjutan dalam jangka panjang lebih mungkin.

Beberapa negara telah mencoba menerapkan pengaturan institusional serupa, mengorganisir badan atau komite di mana pemangku kepentingan dapat berpartisipasi. Ini bisa memiliki fungsi konsultatif semata atau menjadi bagian dari proses pembuatan kebijakan, biasanya melalui pengaruh mereka pada badan legislatif atau eksekutif yang dapat menjadi titik veto untuk reformasi (Moe, 2017b). Pemangku kepentingan yang paling kuat dalam pendidikan sejauh ini adalah serikat guru, tetapi yang lain termasuk asosiasi orang tua, asosiasi pengusaha, penyedia non-negara, institut penelitian, dan organisasi nirlaba.

Keterlibatan pemangku kepentingan dalam proses reformasi adalah usaha yang kompleks. Di satu sisi, ada manfaat yang jelas dari melibatkan pemangku kepentingan dalam proses reformasi (OECD, 2019b dan 2020).

Pertama, pemangku kepentingan dapat memberikan informasi berharga tentang berbagai efek dari kebijakan dan regulasi tertentu, yang mungkin kurang dimiliki oleh pembuat kebijakan. Kedua, reformasi yang disepakati dengan pemangku kepentingan memiliki legitimasi politik, yang dapat sangat memengaruhi opini publik, memaksimalkan dukungan dari mereka yang berpartisipasi dalam fase implementasi, dan meningkatkan peluang kesinambungan dalam jangka panjang.

Kelemahan dari melibatkan banyak aktor dalam proses reformasi adalah bahwa beberapa mungkin menggunakan kesempatan untuk melakukan tawar-menawar partikularis, daripada pemecahan masalah bersama (Busemeyer, 2015; OECD, 2020). Jika satu aktor terlihat berpartisipasi demi mendapatkan keuntungan, yang lain akan mengikuti. Dalam skenario terbaik, keputusan yang diambil tidak akan melampaui ambang batas "kebijakan denominator terkecil", mengencerkan reformasi awal hingga menjadi tidak efektif. Dalam kasus terburuk, pemerintah mungkin menemukan dirinya dalam kebuntuan karena konflik kepentingan mendasar yang besar yang disamarkan dalam wacana publik sebagai niat baik.

Karena sebagian besar reformasi pendidikan memiliki implikasi distribusi yang signifikan, ini lebih sering terjadi. Di negara-negara di mana tidak ada tradisi membangun konsensus, pembentukan struktur serupa dengan yang ada di negara-negara Nordik dan seruan konstan untuk reformasi berbasis konsensus saja tidak akan berhasil. Dengan demikian, meskipun terdengar idilis, konsensus luas antara aktor dengan kepentingan tertentu dan reformis tidak selalu mungkin (Allègre, 2000). Bahkan bisa dikatakan bahwa komitmen sebelumnya oleh pemerintah untuk membuat reformasi bergantung pada pencapaian konsensus antara banyak aktor dapat menjadi bumerang, karena ini memberi hak kepada aktor yang mungkin ingin mengekstrak lebih banyak sumber daya tidak hanya untuk menentang reformasi

tetapi juga untuk mengancam akan memblokir reformasi kecuali tuntutan mereka dipenuhi.

Dengan demikian, pemerintah menghadapi banyak rintangan ketika mencoba menyetujui dan mengimplementasikan reformasi pendidikan, yang sering kali tidak ada hubungannya dengan hasil yang diinginkan dari reformasi dalam hal peningkatan kemampuan siswa . Pemerintah yang lemah tidak mungkin mencoba, pemerintah yang kuat perlu memastikan bahwa partai politik saling sepakat pada jalur reformasi jangka panjang dengan mengesampingkan isu-isu ideologis yang penting bagi pemilih mereka, dan kepentingan tertentu dari pemangku kepentingan yang kuat dapat memblokir setiap upaya. Akibatnya, banyak reformasi tidak berhasil diimplementasikan, dan perubahan pemerintah dari satu siklus politik ke siklus berikutnya mengarah pada reformasi baru yang secara de facto membatalkan yang sebelumnya.

3.3 DILEMA NEGARA MULTI-LEVEL: KETIKA KEKUASAAN DIBAGI DI ANTARA BERBAGAI TINGKAT PEMERINTAHAN

SISTEM pendidikan dan pelatihan pada dasarnya tetap menjadi tanggung jawab nasional. Keyakinan bahwa pendidikan harus tetap menjadi kebijakan nasional begitu mengakar, sehingga bahkan ketika negara-negara mengorganisir diri di bawah payung entitas supranasional, seperti Uni Eropa, entitas ini tidak memiliki tanggung jawab langsung atas sistem pendidikan dan hanya dapat mendukung negara-negara anggotanya dengan menentukan target keseluruhan dan menawarkan insentif serta dukungan (pendanaan, alat, dan saran). Banyak yang berpendapat bahwa proses globalisasi pendidikan yang kuat sedang berlangsung saat ini. Beberapa mengambil sikap netral terhadapnya (Ball, 2013), sementara yang lain secara terbuka kritis, mengaitkannya dengan "marketisasi" dan "privatisasi" pendidikan (Sahlberg, 2006). Namun, tren ini tidak secara substansial mengubah fakta bahwa pendidikan terus ditempatkan di bawah otoritas pemerintah nasional.

Keterlibatan pemerintah yang kuat menjadikan pendidikan alat yang sangat kuat bagi pemerintah untuk mensosialisasikan warga negara terhadap kepercayaan dan nilai-nilai yang ingin dipertahankan oleh setiap bangsa, untuk menciptakan rasa identitas nasional dengan memengaruhi narasi tentang sejarah setiap bangsa, untuk memodulasi tingkat ambisi dalam hal meningkatkan modal manusia dan pertumbuhan ekonomi, dan untuk mencapai keseimbangan yang tepat antara ekuitas dan keunggulan. Dengan demikian, isi kurikulum, pelatihan guru, dan program pengembangan profesional, tingkat ambisi dalam hal hasil siswa yang diperlukan untuk memperoleh gelar, dan cara mengukurnya, sebagian besar ditentukan oleh setiap pemerintah nasional. Untuk alasan ini, pendidikan telah lama dianggap sebagai sektor kebijakan yang menunjukkan heterogenitas yang lebih besar antar negara.

Meskipun setiap upaya untuk mengizinkan elemen inti kebijakan pendidikan ditentukan dan dikelola di atas tingkat negara telah ditolak secara universal, ada tren luas untuk mendelegasikan banyak kekuasaan pengambilan keputusan ke pemerintah sub-nasional. Di beberapa negara, seperti Prancis atau Jepang, pendidikan tersentralisasi, dan pemerintah pusat tetap menjadi kekuasaan pengambilan keputusan utama. Tetapi selama beberapa dekade terakhir, sistem pendidikan di sebagian besar negara telah menjadi terdesentralisasi dalam berbagai tingkat dan cara.

Pada dasarnya ada dua alasan bersamaan untuk desentralisasi ini. Yang pertama berkaitan dengan kerangka konstitusional negara, dan khususnya dengan berbagai variasi negara multi-tingkat, multi-konfederasi, federal, atau kuasi-federal (Ornelas, 2003; Wung et al., 2017). Di antara negara-negara multi-tingkat tersebut, mungkin perlu dibedakan antara mereka yang memiliki konstitusi federal secara formal (misalnya Australia, Belgia, Kanada, Jerman, dan Amerika Serikat) dan mereka yang tidak (misalnya Belanda, Spanyol, negara-negara Skandinavia, dan Inggris). Di antara negara-negara federal secara formal, sebagian besar kekuasaan pengambilan keputusan telah diberikan atau didelegasikan ke pemerintah sub-nasional (seperti Länder Jerman atau provinsi Kanada) yang bertanggung jawab utama atas sistem pendidikan mereka. Sebaliknya, negara-negara lain tetap secara formal bersifat kesatuan, tetapi secara de facto telah menjadi terdesentralisasi, dan ini cenderung mendelegasikan sebagian besar manajemen sekolah dan beberapa kekuasaan pengambilan keputusan, ke entitas sub-nasional (wilayah, negara bagian, dan/atau otoritas lokal) (Busemeyer, 2015; OECD, 2019b; OECD, 2020). Dalam sebagian besar kasus ini, pemerintah nasional mempertahankan kompetensi inti, seperti tanggung jawab untuk merancang arsitektur sistem pendidikan dan menentukan standar yang diperlukan bagi siswa untuk memperoleh gelar pendidikan. Tergantung pada model desentralisasi, wilayah atau otoritas lokal mungkin bertanggung jawab untuk penggalangan dana, mungkin menerima transfer dari pemerintah nasional, atau keduanya.

Faktor lain yang mendasari tren desentralisasi ini adalah pemahaman bahwa banyak keputusan harus diambil di tingkat regional atau lokal sesuai dengan kebutuhan spesifik wilayah geografis tersebut, sehingga membuat sistem lebih efisien dan adaptif. Secara prinsip, ini masuk akal karena, di banyak negara, wilayah sangat berbeda dalam hal pasar tenaga kerja, struktur bisnis, tujuan jangka menengah dan panjang untuk ekonomi mereka, dan bahkan latar belakang budaya mereka.

Namun, seperti yang akan kita lihat, desentralisasi telah menyebabkan perbedaan yang sangat besar dalam tingkat keterampilan di berbagai wilayah sehingga dalam banyak kasus ini menjadi lebih besar daripada perbedaan antar negara. Kesenjangan yang semakin besar antara tingkat keterampilan populasi regional telah menjadi perhatian utama, karena ini adalah sumber utama

ketimpangan dalam negara, yang menyebabkan perbedaan besar dalam tingkat pengangguran, kualitas pekerjaan, dan kesejahteraan warga (Cheshire et al., 2014).

Dalam satu cara, ekstrem yang berlawanan (yaitu sistem yang sepenuhnya tersentralisasi vs negara-negara konfederasi dan federal secara formal), beroperasi dalam kerangka yang jelas di mana pemerintah pusat atau sub-nasional memegang sebagian besar kekuasaan dalam hal pengambilan keputusan, serta tanggung jawab untuk mengumpulkan dan menginvestasikan dana yang dialokasikan untuk pendidikan. Tetapi mereka menghadapi tantangan yang sangat berbeda sifatnya. Sementara sistem tersentralisasi di negara-negara besar dan beragam harus menerapkan model dan aturan untuk menangani heterogenitas tersebut, negara-negara federal secara formal harus menerapkan pengaturan tata kelola yang lebih kompleks, karena melibatkan lebih banyak aktor yang mungkin memiliki kepentingan yang berbeda. Dengan demikian, implementasi reformasi (setidaknya di tingkat sistemik) memerlukan koordinasi vertikal antara tingkat pemerintahan yang berbeda, serta koordinasi horizontal di antara badan-badan pemerintahan sub-nasional.

Tidak ada data yang jelas yang menunjukkan bahwa sistem pendidikan tersentralisasi atau terdesentralisasi memiliki kualitas yang lebih baik atau lebih buruk; faktanya, ada banyak contoh sistem yang berkinerja baik dan buruk dalam kedua model tersebut. Singapura adalah contoh luar biasa dari sistem tersentralisasi yang berada pada titik awal yang sangat sulit hanya lima puluh tahun lalu, sebagai ekonomi dengan keterampilan rendah, tetapi telah meningkat pesat seiring waktu hingga menjadi salah satu yang berkinerja terbaik menurut survei internasional.

Keberhasilan ini adalah hasil dari serangkaian faktor yang kompleks, tetapi kualitas guru secara luas diakui sebagai elemen kunci. Fakta bahwa sistem pendidikan Singapura tersentralisasi telah memungkinkannya untuk mengembangkan standar yang sangat ketat dan homogen untuk guru baik dalam pelatihan pra-jabatan maupun dalam jabatan, serta evaluasi kinerja yang seragam. Penekanan kuat pada pengembangan profesional guru jauh lebih mendalam daripada di sebagian besar negara lain: selama karier mereka, guru menghabiskan proporsi waktu yang cukup besar untuk pelatihan di akademi guru, memastikan standar yang sangat tinggi di seluruh sistem. Ini adalah contoh kebijakan yang baik yang hanya dapat diterapkan secara homogen dalam sistem tersentralisasi, sehingga memastikan keunggulan pengajaran di semua sekolah. Namun, juga benar bahwa model ini, yang memastikan kualitas pengajaran di seluruh sistem, telah terbukti berhasil di negara kota kecil di mana oposisi dari aktor politik dan serikat guru sangat terbatas. Sejauh mana model ini dapat ditingkatkan tetap menjadi pertanyaan terbuka.

Di antara sistem tersentralisasi, mungkin lebih mudah, dari sudut pandang tata kelola, untuk menyusun, menyetujui, dan mengimplementasikan kebijakan seragam di seluruh wilayah, karena pemerintah pusat tidak perlu menegosiasikan reformasi dengan tingkat pemerintahan sub-nasional, juga tidak bergantung

pada mereka untuk implementasinya. Namun, ketika pemerintah pusat adalah satu-satunya aktor yang mencoba membuat reformasi terjadi, itu menjadi target yang lebih mudah bagi pemangku kepentingan di luar pemerintah yang mungkin mengembangkan resistensi keras dan akan memfokuskan upaya mereka pada target yang sangat terlihat, memastikan konfrontasi yang sangat dipolitisasi. Ini adalah kasus di Prancis, negara yang tidak unggul dalam survei internasional dan di mana reformasi pendidikan cenderung memicu protes besar-besaran karena oposisi kuat dari serikat yang kuat (Allègre, 2000; Dobbins, 2017).

Negara-negara federal secara formal juga menentukan kerangka yang jelas di mana pemerintah regional atau lokal memiliki kekuasaan pengambilan keputusan terbesar dan umumnya bertanggung jawab untuk mengumpulkan sebagian besar dana yang diinvestasikan dalam pendidikan. Dalam kasus ini, tingkat kompleksitas dalam hal tata kelola lebih tinggi, karena memerlukan penyelarasan horizontal dan vertikal. Standar umum perlu dinegosiasikan antara entitas sub-nasional, dan beberapa keputusan harus disepakati dengan pemerintah pusat. Penyelarasan yang diperlukan antara aktor yang berbeda menunjukkan bahwa reformasi sistemik pasti gagal ketika kesepakatan tidak dapat dicapai. Meskipun model tata kelola ini telah memungkinkan Kanada[1] untuk mengembangkan sistem pendidikan yang baik, menurut survei internasional, model serupa telah menghasilkan hasil rata-rata di Amerika Serikat.

Salah satu contoh yang dapat membantu kita memahami kompleksitas yang terlibat dalam tata kelola pendidikan di negara-negara federal adalah proses Jerman untuk memutuskan kurikulum untuk pendidikan dan pelatihan vokasi ganda. Länder (negara bagian) bertanggung jawab utama atas kebijakan pendidikan. Dengan demikian, komponen berbasis sekolah diatur oleh masing-masing negara bagian, sementara komponen di tempat kerja diatur oleh pemerintah federal. Pembagian tanggung jawab pada aspek yang berbeda dari satu area kebijakan tertentu (VET Ganda) memerlukan koordinasi antara Länder, serta negosiasi kompleks dengan pemerintah federal, untuk memastikan bahwa komponen berbasis sekolah dan berbasis kerja saling melengkapi. Karena pelatihan di tempat kerja merupakan komponen penting dari pendidikan vokasi ganda, mitra sosial (pengusaha dan serikat) juga memainkan peran signifikan dalam proses pengambilan keputusan ini (Busemeyer, 2015; OECD, 2020).

Negara-negara yang sistem pendidikannya tidak terdesentralisasi pada tingkat yang sama menerapkan model yang berada di antara kedua ekstrem tersebut. Ini membuat pengaturan tata kelola lebih kompleks, dan sering kali kurang jelas. Dalam kasus ini, pemerintah pusat dan provinsi/wilayah/negara bagian berbagi lebih banyak tanggung jawab atau memiliki tanggung jawab yang

1 Kanada mungkin merupakan kasus desentralisasi paling ekstrem di antara negara-negara maju, sampai-sampai tidak ada Kementerian Pendidikan khusus, dan koordinasi dilakukan tanpa intervensi vertikal melalui Dewan Menteri Pendidikan Kanada (CMEC) dari berbagai provinsi dan teritori.

saling melengkapi, membuat proses pengambilan keputusan lebih kompleks dan membuat konflik kepentingan lebih mungkin terjadi. Dalam sebagian besar model terdesentralisasi ini, pemerintah pusat mempertahankan tanggung jawab utama dalam menentukan arsitektur sistem pendidikan, aturan dasar fungsinya, standar yang diperlukan untuk memperoleh gelar, dan standar untuk guru. Entitas sub-nasional mungkin berbagi beberapa tanggung jawab ini, tetapi mereka terutama bertanggung jawab atas manajemen dan penyediaan sistem pendidikan di wilayah mereka.

Untuk efisien, model-model ini memerlukan pembagian tanggung jawab yang sangat jelas untuk setiap tingkat pemerintahan, serta institusi mekanisme akuntabilitas yang efektif. Jika batas-batasnya kabur, tampaknya tak terhindarkan bahwa ketegangan akan muncul sehubungan dengan seberapa besar kekuasaan yang dimiliki setiap tingkat pemerintahan dan siapa yang harus disalahkan ketika terjadi kesalahan. Konflik ini akan semakin diperparah ketika satu partai politik memegang kekuasaan di pemerintah pusat, tetapi wilayah-wilayah individu sebagian besar diatur oleh partai politik lain. Jika ini terjadi, reformasi pendidikan sering kali gagal ketika pemerintah pusat bertanggung jawab untuk menyusun undang-undang pendidikan dasar, yang disetujui oleh parlemen nasional, tetapi pemerintah sub-nasional bertugas mengimplementasikannya.

Untuk memberikan gambaran tentang keragaman pengaturan dalam model terdesentralisasi ini, kami akan fokus pada kurikulum, elemen inti dari setiap sistem pendidikan. Di Belanda, tidak ada kurikulum nasional, tetapi pemerintah pusat menentukan standar yang diperlukan untuk memperoleh gelar melalui ujian nasional di akhir setiap tahap. Dengan demikian, sekolah memiliki peran besar dalam menentukan banyak aspek kurikulum. Dalam kata-kata seorang Menteri Pendidikan Belanda ketika menjelaskan logika di balik pengaturan ini kepada kami, "kami menetapkan tujuan dan sekolah dapat memutuskan bagaimana mereka mengelola agar siswa mereka mencapai standar tersebut; dengan kata lain, terserah sekolah untuk memutuskan caranya". Di negara lain, pemerintah pusat bertanggung jawab atas kurikulum nasional, tetapi seiring waktu tingkat keterlibatannya telah berkurang dengan kurikulum nasional menjadi kurang rinci dan lebih skematis. Misalnya, di Finlandia, pemerintah pusat memang menentukan kurikulum nasional, yang berisi tujuan utama dan isi inti (Lähdemakï, 2019)[23]. Dalam kerangka keseluruhan ini, kurikulum lokal dirancang oleh kotamadya, dan sekolah memutuskan detailnya. Pengaturan tata kelola serupa berlaku di sebagian besar negara Skandinavia.

Terakhir, di negara-negara seperti Spanyol, pemerintah pusat dan wilayah berbagi tanggung jawab untuk menentukan kurikulum, dan keseimbangannya ditentukan dalam persentase (sekitar setengah masing-masing). Atas dasar ini, dua model telah diterapkan. Setelah pendidikan didesentralisasi, pemerintah pusat dan wilayah diberikan persentase yang sama dari kurikulum untuk setiap

mata pelajaran. Ini menimbulkan dua masalah. Pertama, wilayah cenderung membuat bagian kurikulum mereka sangat lokal, terutama dalam mata pelajaran seperti geografi dan sejarah. Dengan demikian, sementara bagian kurikulum yang ditentukan oleh pemerintah pusat sangat luas, separuh lainnya sempit. Tergantung pada mata pelajaran dan kelasnya, ini mungkin menghasilkan keseimbangan yang masuk akal atau tidak. Kedua, menjadi jelas bahwa definisi tanggung jawab dalam persentase sulit untuk dikaji, memunculkan pertanyaan apakah persentase ini benar-benar merujuk pada jumlah jam pengajaran, jumlah halaman dalam buku teks, atau metrik lain yang sama-sama tidak berarti. Yang lebih mengkhawatirkan, beberapa wilayah dengan gerakan nasionalis yang kuat memperkenalkan biasa dalam narasi sejarah Spanyol atau bahkan geografi mereka yang secara faktual salah (seperti keberadaan Negara Katalan di Abad Pertengahan) tetapi terbukti sangat efektif dalam mendidik banyak generasi dalam keyakinan bahwa peristiwa sejarah dan disparitas geografis ini membenarkan pencarian untuk kembali ke negara independen yang sebenarnya tidak pernah ada (Wert, 2019).

Untuk mengatasi masalah ini, reformasi pendidikan yang disetujui pada tahun 2013 (LOMCE) mengadopsi pendekatan yang sangat berbeda yang membagi mata pelajaran menjadi tiga blok. Mata pelajaran inti (yang termasuk sejarah Spanyol) wajib dan menjadi tanggung jawab penuh pemerintah nasional; untuk kelompok mata pelajaran kedua, ada tingkat pilihan tertentu dengan pemerintah nasional menentukan standar evaluasi, tetapi wilayah memesan hak untuk memperluas konten tertentu; akhirnya, wilayah diberikan tanggung jawab penuh untuk satu set mata pelajaran ketiga, yang bersifat opsional. Ketiga blok mata pelajaran ini dirancang sedemikian rupa sehingga setiap tingkat pemerintahan memiliki bagian yang adil dalam proyek untuk menentukan kurikulum. Namun, sebagian besar wilayah (dan khususnya yang memiliki gerakan nasionalis yang kuat) menyuarakan kekhawatiran atas model baru ini, yang mereka anggap sebagai upaya pemerintah untuk "re-centralisasi" pendidikan. Ketika ada ketegangan antara peran pemerintah pusat dan wilayah, ketakutan akan re-centralisasi, apakah ini prospek yang nyata atau tidak, adalah isu yang berulang. Dalam kebanyakan kasus, wilayah menggunakan (mispersepsi) ini untuk membenarkan tuntutan kekuasaan dan sumber dana yang lebih besar. Dengan kata lain, ketakutan akan re-centralisasi sering digunakan sebagai kumpulan merah untuk mencapai desentralisasi yang lebih besar dalam praktiknya.

3.4 PROSES DESENTRALISASI: JALAN YANG BERLIKU

DI BEBERAPA negara, sistem pendidikan diciptakan dari awal sebagai sistem tersentralisasi atau federal, tetapi di negara lain, sistem pendidikan dimulai sebagai sistem tersentralisasi yang kemudian mengalami proses desentralisasi kemudian. Transfer tanggung jawab ke tingkat sub-nasional adalah proses yang kompleks di mana banyak hal bisa salah. Ketika ini terjadi, ada risiko nyata bahwa kualitas

sistem pendidikan akan terganggu. Untuk memulai, keputusan mengenai tanggung jawab mana yang didelegasikan atau ditransfer dan mana yang tidak seharusnya bukan hasil dari konflik kepentingan politik tentang tingkat pemerintahan mana yang akan memiliki lebih banyak kekuasaan pengambilan keputusan dan kontrol yang lebih besar atas dana. Sebaliknya, langkah pertama harus menyusun peta detail tentang bagaimana tanggung jawab yang berbeda harus didistribusikan, dirancang dengan tujuan untuk meningkatkan kualitas dan eksetas sistem. Entitas sub-nasional tidak boleh sepenuhnya mengambil tanggung jawab baru kecuali ada terlebih dahulu proses pembangunan kapasitas, yang memungkinkan mereka untuk mengembangkan keahlian yang diperlukan untuk memenuhi peran baru mereka secara efektif. Setelah pemerintah sub-nasional mulai menjalankan tanggung jawab baru mereka, mekanisme akuntabilitas harus diterapkan untuk memastikan bahwa keputusan yang tepat diambil dan siswa mendapatkan manfaat dari pengaturan tata kelola baru.

Ada banyak negara di mana proses desentralisasi itu sendiri terlalu terburu-buru, berantakan, atau menyebabkan pembagian tanggung jawab yang kabur dan karenanya merusak efisiensi dan kualitas sistem pendidikan. Tergantung pada apakah masalah tersebut akhirnya diperbaiki, kerusakan tersebut mungkin atau mungkin tidak dapat dibalik kemudian. Swedia adalah contoh yang baik dari negara yang beralih dari sistem tersentralisasi ke sistem terdesentralisasi tanpa memberikan perhatian yang cukup pada pembangunan kapasitas dan akuntabilitas sebelum mentransfer tanggung jawab. Ini menghasilkan sistem yang disfungsional dan penurunan tajam dalam kemampuan siswa , menurut PISA (Blanchenay et al., 2014; OECD, 2015a).

Hingga tahun 1990, Swedia dikenal memiliki salah satu sistem pendidikan yang paling tersentralisasi di Eropa, yang dianggap sebagai komponen utama dari negara kesejahteraan negara tersebut. Selama tahun 1990-an, serangkaian reformasi menyebabkan transfer tanggung jawab untuk penyediaan pendidikan dasar, menengah, dan dewasa ke kotamadya. Tujuan dari reformasi desentralisasi ini adalah untuk meningkatkan efisiensi dengan asumsi bahwa semua sumber daya akan dialokasikan di tempat yang paling dibutuhkan (NAE, 2009)[27]. Akibatnya, kotamadya menjadi bertanggung jawab atas alokasi dana ke sekolah, serta untuk banyak keputusan lain mengenai persekolahan, pilihan kurikulum, perekrutan kepala sekolah, gaji guru, dan kondisi kerja. Pada saat yang sama, peran pemerintah pusat sangat berkurang, meskipun tetap mempertahankan tanggung jawab untuk menetapkan tujuan pendidikan nasional dan mengevaluasi hasil sistem pendidikan. Dalam kaitannya dengan pendanaan, pemerintah pusat mentransfer tanggung jawab untuk mengalokasikan sumber daya ke sekolah, tetapi tetap bertanggung jawab untuk mengumpulkannya melalui pajak. Transfer dana dari pemerintah pusat datang dalam bentuk hibah ke kotamadya yang dialokasikan untuk pendidikan, tetapi kemudian diintegrasikan ke dalam jumlah yang lebih besar yang memungkinkan kotamadya untuk memutuskan berapa banyak yang

akan diinvestasikan dalam pendidikan dibandingkan dengan tanggung jawab lain seperti kesehatan masyarakat dan layanan sosial.

Segera menjadi jelas bahwa kecepatan reformasi ini tidak memberikan waktu yang cukup bagi kotamadya untuk mempersiapkan dan menyesuaikan diri dengan tanggung jawab baru mereka. Pergeseran tanggung jawab yang tiba-tiba dari pemerintah pusat ke kotamadya terjadi tanpa dukungan yang diperlukan untuk pembangunan kapasitas, yang menyebabkan kemampuan siswa yang buruk karena kotamadya tidak siap dalam hal organisasi, kepemimpinan, dan pengetahuan. Selain itu, sedikit mekanisme akuntabilitas yang telah diterapkan untuk menilai hasil dari pergeseran besar tersebut. Kesadaran yang meningkat tentang masalah yang dihadapi banyak kotamadya, serta dampak negatifnya pada hasil siswa dan tingkat penyelesaian, mendorong pemerintah pusat untuk menerapkan akuntabilitas yang lebih besar melalui Badan Pendidikan Nasional, terutama dengan memperkenalkan kembali inspeksi sekolah. Badan inspeksi kemudian diberikan kekuasaan untuk menggunakan sanksi jika sekolah gagal mencapai tujuan pembelajaran nasional.

Hingga tahun 1990, Swedia dikenal memiliki salah satu sistem pendidikan tersentralisasi di Eropa, yang dianggap sebagai komponen utama negara kesejahteraan. Pada dekade 1990-an, serangkaian reformasi mengalihkan tanggung jawab penyediaan pendidikan dasar, menengah, dan dewasa kepada pemerintah daerah (munisipalitas). Tujuan reformasi desentralisasi ini adalah meningkatkan efisiensi dengan asumsi bahwa semua sumber daya akan dialokasikan sesuai kebutuhan yang paling mendesak (NAE, 2009).

Akibatnya, munisipalitas bertanggung jawab atas alokasi dana ke sekolah, serta berbagai keputusan lain terkait penyelenggaraan sekolah, pemilihan kurikulum, pengangkatan kepala sekolah, gaji guru, dan kondisi kerja. Pada saat yang sama, peran pemerintah pusat sangat dikurangi, meskipun tetap bertanggung jawab menetapkan tujuan pendidikan nasional dan mengevaluasi hasil sistem pendidikan. Terkait pendanaan, pemerintah pusat mengalihkan tanggung jawab alokasi sumber daya ke sekolah, tetapi tetap bertanggung jawab mengumpulkan dana melalui pajak. Transfer dana dari pemerintah pusat berbentuk hibah kepada munisipalitas yang dialokasikan untuk pendidikan, tetapi kemudian diintegrasikan ke dalam jumlah keseluruhan yang memungkinkan munisipalitas menentukan besaran investasi untuk pendidikan dibandingkan tanggung jawab lain seperti kesehatan masyarakat dan layanan sosial.

Segera menjadi jelas bahwa kecepatan reformasi ini tidak memberikan cukup waktu bagi munisipalitas untuk mempersiapkan dan menyesuaikan diri dengan tanggung jawab baru mereka. Peralihan tanggung jawab yang mendadak dari pemerintah pusat ke munisipalitas terjadi tanpa dukungan yang memadai untuk pengembangan kapasitas, yang menyebabkan penurunan prestasi siswa karena munisipalitas tidak siap dari sisi organisasi, kepemimpinan, dan keahlian. Selain itu, mekanisme akuntabilitas yang memadai untuk menilai hasil perubahan besar

tersebut hampir tidak ada. Kesadaran yang meningkat tentang masalah yang dihadapi banyak munisipalitas, serta dampak negatifnya terhadap hasil belajar dan tingkat kelulusan siswa, mendorong pemerintah pusat untuk menerapkan akuntabilitas yang lebih besar melalui Badan Pendidikan Nasional, terutama dengan memperkenalkan kembali inspeksi sekolah. Badan inspeksi kemudian diberi wewenang untuk menggunakan sanksi jika sekolah gagal mencapai tujuan pembelajaran nasional.

Kelemahan ini, bersama dengan kompleksitas sistem baru (dengan hampir 300 munisipalitas dan banyak penyedia swasta yang berbagi tanggung jawab pendidikan), menyebabkan penurunan signifikan dalam prestasi siswa, menurut PISA, hingga tahun 2012 ketika mencapai level terendah. Hasil PISA 2012 disampaikan oleh Badan Pendidikan Nasional Swedia, yang Direktur Jenderalnya, Anna Ekström, menyatakan: "Kami terkejut dengan kedalaman dan luasnya penurunan tersebut. Ada kemerosotan yang tajam dan ini serius" (Radio Sweden, 3 Desember 2013).

Namun, alasan penurunan ini menjadi sangat kontroversial di arena politik. Menteri Pendidikan saat itu, Jan Björklund (Partai Liberal), menyalahkan Partai Sosial Demokrat dengan menyatakan bahwa "[pada 2012] siswa telah menjalani sembilan tahun sekolah wajib dengan kurikulum dan sistem penilaian lama [...] PISA 2012 bukanlah evaluasi terhadap kebijakan sekolah baru, tetapi paku terakhir di peti mati untuk yang lama". Ia juga menyebut reformasi tahun 1990-an, ketika kebijakan sekolah dialihkan dari tingkat negara ke tingkat munisipalitas, sebagai "kegagalan" (Radio Sweden, 3 Desember 2013). Di sisi lain, pemimpin Sosial Demokrat, Stefan Löfven, menyebut hasil tersebut sebagai "krisis nasional". Akibatnya, pendidikan menjadi isu prioritas utama dalam pemilihan umum berikutnya pada tahun 2014. Penyelidikan pemerintah menyimpulkan bahwa reformasi desentralisasi telah menyebabkan, dalam kata-kata ilmuwan politik Leif Lewin, "pemerintah sebagian besar melepaskan tanggung jawabnya terhadap sistem sekolah negara" (SOU, 2014).

Selama beberapa tahun berikutnya, serangkaian reformasi memberikan pemerintah pusat lebih banyak wewenang terkait pendanaan sekolah, menekankan dampak ujian nasional terhadap nilai siswa, dan memberikan badan inspeksi sekolah wewenang untuk menutup sekolah yang berkinerja rendah. Sejak 2012, prestasi siswa di Swedia meningkat, kembali ke level yang dicapai pada siklus pertama PISA (2000). Meskipun dampak dari proses desentralisasi yang buruk terhadap prestasi siswa tidak diperdebatkan, sulit untuk memisahkan efeknya dari reformasi lain yang diterapkan bersamaan, seperti pendirian sekolah independen dan dorongan terhadap pilihan sekolah oleh keluarga. Namun, penyelidikan pemerintah lainnya menyimpulkan bahwa tidak ada data bahwa reformasi pilihan sekolah bertanggung jawab atas penurunan prestasi siswa. Selain itu, meskipun pilihan sekolah menyebabkan peningkatan segregasi siswa berdasarkan latar belakang sosial-ekonomi, hal ini tidak memperbesar dampak latar belakang

keluarga terhadap prestasi siswa (IFAU, 2014). Karena kasus Swedia telah diteliti secara mendalam, dan terdapat tren yang jelas berupa penurunan kinerja terlebih dahulu diikuti oleh perbaikan setelahnya, kami memandangnya sebagai salah satu studi kasus paling terang tentang apa yang bisa salah dalam proses desentralisasi, dan bagaimana mengatasinya.

3.5 PENDANAAN. SIAPA YANG MENGUMPULKAN DANA DAN SIAPA YANG MEMBELANJAKANNYA?

PENGATURAN tata kelola tidak hanya menentukan bidang tanggung jawab dalam hal pengambilan keputusan oleh berbagai tingkat pemerintahan, tetapi juga menetapkan aturan tentang siapa yang mengumpulkan dana melalui pajak, siapa yang memiliki kapasitas untuk menetapkan tarif pajak, dan siapa yang membelanjakan dana tersebut serta bagaimana caranya. Seperti yang telah kita lihat pada bagian sebelumnya, negara-negara tersentralisasi dan federal secara formal cenderung memiliki pembagian tanggung jawab yang jelas dalam hal pengambilan keputusan, yang biasanya selaras dengan tanggung jawab pendanaan, karena baik pemerintah pusat maupun daerah melakukan keduanya. Dalam sistem federal seperti Jerman dan Swiss, Länder mengumpulkan sebagian besar pajak dan memutuskan bagaimana mengalokasikan dana untuk pendidikan.

Namun, hal ini tidak selalu demikian. Meskipun Austria juga merupakan negara federal secara formal, tingkat federal mempertahankan kompetensi legislatif yang lebih besar untuk kebijakan pendidikan dibandingkan Jerman atau Kanada. Austria juga mengikuti model yang disebut 'federalisme distribusi'. Ini berarti bahwa sebagian besar pendapatan pajak dihasilkan di tingkat federal dan, melalui Undang-Undang Penyesuaian Fiskal, dana ini kemudian sebagian dialihkan ke provinsi dan munisipalitas berdasarkan kuota, yang dirundingkan antar tingkat pemerintahan (Nusche et al., 2016). Sistem ini menciptakan ketegangan antara tanggung jawab untuk mengumpulkan dana dan kapasitas untuk membelanjakannya (Bruneforth et al., 2015). Jika mekanisme akuntabilitas dan sistem pemantauan tidak dikembangkan dengan baik, hal ini dapat menyebabkan pengeluaran berlebihan atau alokasi dana yang salah oleh tingkat pemerintahan yang lebih rendah, sebagaimana ditunjukkan oleh laporan Pengadilan Audit Austria (Rechnungshof, 2011 dan 2012).

Ketidaksesuaian antara tingkat pemerintahan yang bertanggung jawab mengumpulkan pajak dan yang menentukan cara pembelanjaan dana adalah hal umum dalam sistem desentralisasi. Memberikan wewenang kepada pemerintah daerah, provinsi, atau lokal untuk mendistribusikan sumber daya di antara sekolah dapat menghasilkan penggunaan sumber daya yang lebih efisien mengingat pengetahuan mereka tentang kebutuhan lokal. Namun, kurangnya transparansi tentang penggunaan sumber daya dan hasilnya dapat menyebabkan ketidakpercayaan dari pemerintah pusat, yang bertanggung jawab mengumpulkan dana. Penelitian yang ada tentang federalisme fiskal menunjukkan bahwa

memberikan kekuatan kepada tingkat pemerintahan yang lebih rendah untuk membelanjakan tanpa tanggung jawab yang sesuai untuk mengumpulkan dana tersebut menciptakan insentif kuat untuk pengeluaran berlebihan (Busemeyer, 2008). Dalam sistem pendidikan Austria, sekolah kejuruan adalah contoh nyata bahwa pengeluaran pemerintah provinsi menjadi lebih efisien ketika tanggung jawab untuk mengumpulkan dana dibagi antara pemerintah provinsi dan federal (Nusche et al., 2015).

Mendesentralisasi sepenuhnya tidak hanya kekuatan pengambilan keputusan, tetapi juga semua tanggung jawab untuk mengumpulkan dana yang diperlukan bukanlah solusi yang memadai. Hal ini karena dapat menyebabkan masalah lain, yaitu ketidakadilan. Ketika sumber daya yang dibutuhkan oleh sistem pendidikan sebagian besar berasal dari pajak yang dikumpulkan di tingkat daerah atau lokal, perbedaan sosial-ekonomi antar wilayah dapat menyebabkan disparitas besar dalam dana yang tersedia. Ini dapat memperkuat ketimpangan yang ada di tingkat daerah atau lokal, dengan menciptakan kesenjangan besar dalam kualitas pendidikan yang diterima siswa, yang pada gilirannya menyebabkan perbedaan substansial dalam tingkat keterampilan penduduk. Amerika Serikat adalah contoh nyata dari perangkap ketidakadilan ini, karena sekolah umum sebagian besar didanai oleh pajak properti lokal. Dengan demikian, lingkungan kaya mengumpulkan banyak dana untuk sekolah mereka, sementara daerah miskin kesulitan. Siklus ini terus berlanjut karena hanya keluarga kaya yang mampu membeli rumah di lingkungan kaya dan terus mengirim anak-anak mereka ke sekolah umum yang gratis dan didanai dengan baik.

Solusi untuk dilema ini tampaknya adalah agar tingkat pemerintahan yang lebih tinggi mengompensasi, setidaknya sebagian, perbedaan sosial-ekonomi antar wilayah atau otoritas lokal. Di negara bagian Massachusetts, Undang-Undang Reformasi Pendidikan (MERA) (Baker, 2019; Rowe, 2016) menghasilkan peningkatan besar dalam pendanaan negara untuk sekolah umum, terutama di daerah yang lebih miskin (Dee dan Levine, 2004). Sebagai imbalannya, sekolah diwajibkan untuk menyelaraskan kurikulum mereka dengan standar yang ditetapkan oleh negara bagian dan berpartisipasi dalam sistem penilaian siswa tingkat negara bagian. Langkah-langkah akuntabilitas juga diperkenalkan sehingga sekolah dengan kinerja rendah tunduk pada intervensi negara bagian dan, jika kinerjanya tidak membaik, dapat ditutup oleh administrasi negara bagian. Untuk mengevaluasi kinerja sekolah dan distrik sekolah, Massachusetts membangun sistem manajemen informasi yang mencakup tidak hanya hasil penilaian siswa, tetapi juga indikator lain seperti tingkat kelulusan dan ketidakhadiran.

Di tingkat federal, Undang-Undang No Child Left Behind 2001 (NCLB) memperluas peran pemerintah federal dalam pendidikan umum dengan menyediakan pendanaan tambahan sebagai imbalan atas sistem penilaian dan akuntabilitas. Untuk menerima dana federal, negara bagian harus menerapkan

tes penilaian dan mengevaluasi kualitas sekolah berdasarkan serangkaian standar umum. Meskipun Undang-Undang Every Student Succeeds 2015 (ESSA) mengurangi tingkat kontrol federal, negara bagian masih diwajibkan untuk menerapkan penilaian siswa.

Bahkan di negara federal seperti Jerman, pemerintah federal menyediakan dana kepada Länder untuk mengompensasi perbedaan sosial-ekonomi. Dengan demikian, dalam sistem desentralisasi, penting bagi pemerintah pusat dan sub-nasional untuk berbagi tanggung jawab dalam mengumpulkan dana yang diperlukan untuk sistem pendidikan mereka. Tanggung jawab bersama antara pemerintah nasional dan daerah akan menghasilkan insentif yang diperlukan untuk memastikan bahwa sumber daya dialokasikan secara efisien. Di sisi lain, tanggung jawab bersama dari pemerintah pusat akan memainkan peran penting dalam memastikan redistribusi sumber daya yang dikumpulkan melalui pajak, untuk mempromosikan keadilan di seluruh negeri, yaitu untuk memastikan bahwa semua siswa memiliki akses ke peluang pendidikan yang setara. Dengan demikian, pemerintah pusat menjadi penjamin keadilan di tingkat nasional dan pemerintah daerah bertanggung jawab atas penggunaan sumber daya yang dialokasikan secara efisien.

Agar pengaturan tata kelola yang kompleks dalam sistem desentralisasi dapat berfungsi, pemerintah pusat juga harus menerapkan mekanisme akuntabilitas sebagai imbalan atas dana yang ditransfer ke daerah, untuk memastikan bahwa dana tersebut dialokasikan secara efisien (OECD, 2017a). Mekanisme akuntabilitas ini biasanya mencakup standar kurikulum umum dan penilaian nasional, serta mendorong pembuatan sistem informasi yang mengukur kualitas sistem pendidikan melalui indikator seperti tingkat putus sekolah dini dan tingkat kelulusan sekolah menengah atas. Ketika mekanisme akuntabilitas ini tidak diterapkan oleh pemerintah pusat dan daerah memiliki sedikit atau tidak ada peran dalam pengumpulan dana, insentif yang salah akan mendominasi. Daerah dapat terlibat dalam pertempuran politik tanpa akhir untuk mendapatkan lebih banyak sumber daya dari pemerintah pusat, tetapi mereka tidak memiliki insentif untuk memastikan bahwa sumber daya tersebut dialokasikan untuk menjamin kualitas dan keadilan subsistem mereka.

Sayangnya, ini adalah kasus di banyak negara desentralisasi, sehingga kami akan menggunakan kasus Spanyol sebagai contoh untuk mengilustrasikan apa yang bisa salah tanpa adanya tanggung jawab bersama dan akuntabilitas. Di Spanyol, pemerintah nasional bertanggung jawab untuk mengumpulkan sebagian besar dana publik melalui pajak, meskipun beberapa pajak telah dialihkan ke daerah. Dengan demikian, pendidikan, kesehatan, dan urusan sosial didanai oleh pajak yang dikumpulkan oleh pemerintah pusat, yang kemudian ditransfer ke daerah sebagai jumlah keseluruhan, mengikuti formula yang mempertimbangkan ukuran populasi, faktor demografis, dan tingkat dispersi, serta beberapa tingkat redistribusi dari daerah kaya ke daerah miskin. Seperti yang diharapkan, formula ini menjadi sumber

sengketa terus-menerus antara daerah yang merasa tidak diuntungkan sebanyak daerah lain.

Adalah tanggung jawab daerah untuk memutuskan bagaimana mendistribusikan dana ini antara pendidikan, kesehatan, dan urusan sosial, dan akibatnya tingkat investasi dalam pendidikan sangat bervariasi dari satu daerah ke daerah lain. Besarnya transfer dari pemerintah pusat ke daerah sedemikian rupa sehingga pemerintah daerah mengelola sekitar 83% dari dana yang diinvestasikan dalam pendidikan. Namun, mekanisme akuntabilitas kurang: tidak ada standar umum, tidak ada penilaian nasional, tidak ada target nasional, dan sebagian besar daerah belum menerapkan evaluasi eksternal terhadap prestasi siswa (Gomendio, 2021; Wert, 2019). Tingkat pendanaan karena itu tidak terkait dengan tingkat kinerja daerah atau sekolah, perbaikan atau penurunannya. Selain itu, pemerintah pusat tidak memiliki wewenang ketika sekolah secara konsisten berkinerja rendah (yang sebenarnya sulit diidentifikasi, mengingat kurangnya metrik umum untuk mengukur prestasi siswa). Dalam sistem seperti itu, pemerintah pusat tidak dapat bertindak sebagai penjamin keadilan dan tidak ada insentif bagi daerah untuk meningkatkan kualitas subsistem mereka. Akibatnya, terdapat disparitas regional yang besar dalam prestasi siswa (seperti yang diungkapkan oleh survei internasional), yang diterjemahkan ke dalam perbedaan regional yang signifikan dalam tingkat putus sekolah dini, NEETs, dan pengangguran kaum muda.

Kurangnya penilaian nasional dan standar umum sangat mengejutkan mengingat bahwa gelar untuk pendidikan menengah rendah dan atas bersifat nasional, yang berarti bahwa gelar tersebut diberikan oleh Kementerian Pendidikan, dan oleh karena itu menjadi tanggung jawab pemerintah pusat. Ini menyiratkan bahwa siswa menerima gelar nasional yang sama, meskipun tingkat prestasi siswa secara keseluruhan berbeda lebih dari satu tahun sekolah antar daerah menurut survei internasional. Upaya untuk memperkenalkan evaluasi standar nasional dan kurikulum umum untuk mata pelajaran inti melalui reformasi yang disetujui pada tahun 2013 (LOMCE) ditolak keras oleh daerah sebagai bentuk "re-sentralisasi". Ini menggambarkan kesulitan memperkenalkan mekanisme akuntabilitas setelah transfer dana dan tanggung jawab telah terjadi. Idealnya, kombinasi yang tepat antara transfer dana dari dan mekanisme akuntabilitas ke pemerintah pusat harus disepakati bersama selama proses desentralisasi. Jika tidak, daerah memperoleh kekuatan pengambilan keputusan dan dana nasional, tanpa kewajiban untuk menerapkan mekanisme akuntabilitas sebagai imbalannya.

Kurangnya tanggung jawab bersama untuk pengumpulan dana juga menghasilkan ketidakseimbangan antara pemerintah pusat dan daerah dalam hal biaya politik untuk menyediakan sumber daya yang memadai. Ketika pemerintah pusat mengumpulkan sebagian besar dana melalui pajak dan kemudian mentransfer sumber daya untuk pendidikan, kesehatan, dan layanan sosial, ini menciptakan panggung untuk pertempuran tanpa akhir untuk lebih banyak dana antar daerah.

Narasi yang dikembangkan oleh pembuat kebijakan regional untuk membenarkan klaim mereka atas lebih banyak sumber daya dari pemerintah pusat, sering kali menyebabkan persepsi populer bahwa pemerintah pusat harus disalahkan karena di satu sisi tidak menyediakan cukup sumber daya untuk layanan publik, dan di sisi lain menetapkan pajak yang dianggap terlalu tinggi atau tidak adil. Sejauh mana masyarakat memisahkan kedua kritik ini mengejutkan. Kami sayangnya mempelajari ini dengan cara yang sulit ketika bekerja di pemerintah pusat.

Pada tahun 2012, Spanyol sedang mengalami krisis keuangan terburuk dan harus membuat pilihan sulit untuk mengendalikan defisit dan menghindari risiko segera untuk 'diselamatkan', yaitu menerima bantuan keuangan kritis dari Uni Eropa, Bank Sentral Eropa, dan Dana Moneter Internasional dengan syarat pemotongan besar pada pensiun dan alat kesejahteraan lainnya, serta gaji publik (Wert, 2020). Seperti yang telah kita lihat di atas, daerah lah yang membuat keputusan tentang bagaimana menginvestasikan dana yang ditransfer oleh pemerintah pusat dalam pendidikan, kesehatan, dan urusan sosial. Jadi, ada sedikit yang bisa dilakukan oleh pemerintah pusat kecuali memperkenalkan fleksibilitas pada isu-isu yang diatur oleh hukum dasar untuk memungkinkan daerah mengendalikan pengeluaran mereka sendiri. Dalam pendidikan, hukum dasar menentukan berbagai variabel seperti rasio siswa-guru, jumlah jam mengajar, tingkat penggantian guru yang sedang cuti, dan sebagainya. Fleksibilitas yang lebih besar diberikan kepada daerah untuk tindakan yang sebagian besar tidak populer seperti peningkatan rasio siswa-guru.

Untuk mempersingkat cerita, secara keseluruhan, daerah memutuskan untuk menerapkan pemotongan anggaran yang lebih besar dalam pendidikan daripada dalam kesehatan. Dalam metrik pendidikan, ada banyak ruang untuk meningkatkan efisiensi karena, misalnya, penurunan stabil selama beberapa dekade dalam rasio siswa-guru berarti bahwa rasio Spanyol adalah salah satu yang terendah di Eropa; bahkan setelah peningkatan, rasio siswa-guru tetap di bawah rata-rata OECD. Namun, narasi yang sangat kuat dibangun seputar "pemotongan anggaran" dan kerusakan yang dianggap ditimbulkannya pada pendidikan publik; hubungan kausal ini dianggap sebagai hal yang pasti, meskipun kurangnya data. Pemerintah pusat disalahkan untuk ini dan oposisi yang kuat muncul terhadap tindakan tersebut, dengan daerah menyaksikan dengan lega. Biaya politik sangat besar sehingga reformasi pendidikan yang kami rancang di Kementerian Pendidikan menghadapi perlawanan sengit. Ini karena, di tengah semua kebingungan yang disebabkan oleh permainan menyalahkan, masyarakat percaya bahwa reformasi tersebut (yang tidak membahas isu-isu ini dan tidak disetujui hingga akhir 2013 atau diterapkan hingga awal tahun ajaran 2014–2015) bertanggung jawab atas pemotongan anggaran (yang sebenarnya diterapkan pada tahun 2012 oleh daerah). Ini mencemari pandangan publik terhadap reformasi pendidikan sebelum reformasi tersebut bahkan lahir.

Kasus Portugal menggambarkan dengan sangat baik sejauh mana biaya politik bergantung pada kemungkinan untuk memindahkan kesalahan. Berbeda

dengan Spanyol, dari 2011–2014 Portugal tunduk pada bailout internasional, yang mencakup tindakan penghematan besar yang diberlakukan secara wajib oleh apa yang disebut troika (Komisi Eropa, Bank Sentral Eropa, dan Dana Moneter Internasional). Pemotongan anggaran dalam pendidikan relatif lebih besar dan banyak guru kehilangan pekerjaan mereka, karena sejumlah sekolah pedesaan yang sangat kecil dikonsolidasikan menjadi yang lebih besar untuk efisiensi biaya yang lebih besar. Namun, seperti yang dijelaskan oleh Menteri Pendidikan saat itu, Nuno Crato, kepada kami, masyarakat memandang bahwa keputusan ini diberlakukan oleh Brussel dan oleh karena itu pemerintah nasional Portugal tidak menderita secara politik sebanyak dari pemotongan anggaran tersebut.

Sementara sistem tersentralisasi dan desentralisasi secara formal cenderung memiliki batas-batas yang jelas, sistem desentralisasi lainnya cenderung memiliki garis tanggung jawab yang kabur baik dalam hal pengambilan keputusan maupun pendanaan, yang mungkin sulit dipahami oleh warga negara. Ini membawa risiko bahwa tingkat pemerintahan tertentu tidak akan dimintai pertanggungjawaban secara politik atas keputusan yang mereka buat, sehingga menciptakan insentif untuk permainan menyalahkan yang destruktif. Dinamika beracun ini juga dapat menyebabkan masyarakat takut bahwa penggunaan sumber daya oleh berbagai tingkat pemerintahan tidak efisien dan menciptakan duplikasi yang tidak perlu. Dalam hal implementasi reformasi pendidikan, area tanggung jawab yang tidak jelas dapat menyebabkan perebutan kekuasaan yang menghasilkan sengketa tanpa akhir antara berbagai tingkat pemerintahan tentang siapa yang berhak membuat keputusan tertentu, atau hanya menyebabkan pemerintah sub-nasional menolak untuk menerapkan keputusan yang dibuat oleh pemerintah pusat.

3.6 PERAN PEMANGKU KEPENTINGAN

PERAN utama sistem pendidikan adalah membekali siswa dengan pengetahuan dan keterampilan yang memungkinkan mereka memperoleh pekerjaan yang baik, mendorong batas-batas inovasi, menjadi peserta aktif dalam masyarakat mereka, dan meningkatkan kesejahteraan mereka. Dengan demikian, sistem pendidikan telah dikembangkan untuk melayani siswa.

Mengikuti logika ini, pemangku kepentingan utama seharusnya adalah orang tua, yang memiliki kepentingan langsung dalam manfaat yang akan diperoleh anak-anak mereka dari sistem pendidikan berkualitas baik. Namun, di sebagian besar negara, mereka belum menjadi pemangku kepentingan yang berpengaruh, mungkin karena mereka jarang terorganisir dengan baik dan juga karena manfaat bagi mereka sebagai kelompok cukup tersebar. Bisa jadi orang tua lebih peduli apakah sistem memberikan mereka kesempatan untuk memilih jenis pendidikan yang mereka anggap terbaik untuk anak-anak mereka, daripada kualitas sistem secara keseluruhan. Bahkan, ketika memilih sekolah, orang tua tampaknya memprioritaskan aspek seperti disiplin, keamanan, lingkungan sekolah, dan

reputasi di atas pencapaian akademik (OECD, 2013a). Di beberapa negara, orang tua memiliki informasi terbatas tentang tingkat kinerja sekolah tertentu, apalagi sistem secara keseluruhan. Ketika reformasi secara langsung membatasi kapasitas mereka untuk memilih apa yang mereka rasa terbaik untuk anak-anak mereka, mereka akan bereaksi. Misalnya, ketika sekolah piagam berisiko ditutup, orang tua yang sangat percaya pada kecocokan sekolah piagam untuk anak-anak mereka akan bergerak (Moe, 2017a).

Dapat juga dikatakan bahwa bisnis yang mendapatkan manfaat dari mempekerjakan pekerja berketerampilan tinggi, dan karenanya dapat memberikan informasi berharga tentang kebutuhan pasar tenaga kerja, juga seharusnya diharapkan menjadi pemangku kepentingan utama. Tampaknya wajar untuk mengatakan bahwa di banyak negara mereka memiliki pengaruh atas sistem pendidikan dan pelatihan kejuruan, yang dirancang untuk memfasilitasi akses ke pasar tenaga kerja, dan yang memerlukan kolaborasi dari perusahaan untuk skema pelatihan di tempat kerja (Busemeyer, 2015). Pengaruh mereka terhadap bagian lain dari sistem pendidikan tampak jauh lebih lemah.

Mereka yang menerima sumber daya langsung dan terukur dari sistem pendidikan merupakan kelompok pemangku kepentingan yang sama sekali berbeda. Karena sistem pendidikan telah menjadi struktur institusional besar dengan porsi investasi publik yang tinggi, mereka menghasilkan kepentingan yang mapan di antara orang-orang dan kelompok-kelompok di ujung penerima saluran sumber daya yang besar ini (Moe dan Wiborg, 2017).

Sejauh mana sebagian besar reformasi pendidikan memang melibatkan (re) distribusi sumber daya tidak selalu jelas. Investasi dalam pendidikan sebagian besar dialokasikan untuk gaji guru. Bahkan, 80% dari pengeluaran pendidikan saat ini dialokasikan untuk staf (OECD, 2014). Seiring dengan ekspansi sistem pendidikan, jumlah guru yang dipekerjakan telah tumbuh sedemikian rupa sehingga di banyak negara pemerintah sekarang menjadi pemberi kerja tunggal terbesar. Oleh karena itu, kebijakan yang mengubah jumlah guru atau gaji mereka memiliki dampak besar pada jumlah total sumber daya yang diinvestasikan dan bagaimana mereka dialokasikan. Setiap perubahan pada ukuran kelas akan berdampak langsung pada jumlah guru yang dibutuhkan sistem, seperti halnya perubahan pada jumlah jam kerja yang diharapkan dari guru.

Pengalaman kami di pemerintahan mengajarkan bahwa banyak isu yang tampaknya tidak terkait dengan sumber daya dengan cepat mengungkapkan hubungan yang tidak terduga dengan konflik distribusi besar. Kasus yang jelas adalah reaksi terhadap keputusan kami untuk mendelegasikan otonomi yang lebih besar kepada sekolah dalam menetapkan kurikulum, sehingga mereka dapat memutuskan berapa banyak jam yang akan dikhususkan untuk setiap mata pelajaran, sebagai pilar utama reformasi pendidikan LOMCE. Karena jumlah jam mengajar untuk setiap mata pelajaran sama dengan jumlah guru spesialis yang

diperlukan dalam bidang tertentu, kami akhirnya menghabiskan banyak waktu bertemu dengan perwakilan asosiasi guru dari berbagai bidang pengetahuan dan serikat pekerja yang (yang mengejutkan kami) tampaknya setuju pada satu prinsip umum. Mereka setuju bahwa pemerintah pusat harus mempertahankan kekuatan pengambilan keputusan untuk menentukan jumlah jam per mata pelajaran untuk setiap kelas, tetapi tampaknya memiliki pandangan yang sangat berbeda tentang mata pelajaran mana yang memerlukan lebih banyak jam.

Setiap penyedia sumber daya yang dibutuhkan oleh sekolah atau siswa juga dapat menjadi pemangku kepentingan yang berpengaruh selama reformasi, terutama jika mereka menyediakan sumber daya yang dibeli setiap tahun, seperti buku teks. Reformasi yang mengubah isi kurikulum dapat berarti keuntungan atau kerugian yang signifikan bagi penerbit. Demikian pula, kebijakan yang memfasilitasi pendirian perpustakaan sekolah sehingga siswa dapat berbagi buku, dan sekolah tidak harus memilih satu buku teks untuk semua siswa, menghadapi perlawanan kuat, meskipun jelas menguntungkan keluarga.

Adalah guru sebagai kelompok yang, karena besarnya jumlah tenaga pengajar dan fakta bahwa mereka adalah penerima manfaat langsung dari sebagian besar pendanaan, memiliki insentif untuk terorganisir untuk melindungi hak-hak mereka dan memperjuangkan kondisi kerja yang lebih baik dan gaji yang lebih tinggi. Dengan demikian, guru di seluruh dunia telah mengorganisir diri mereka melalui serikat pekerja, yang telah menjadi pemain politik yang kuat dan terlihat. Tujuan utama serikat guru adalah untuk membela kepentingan anggota mereka dan memperbesar jumlah tenaga pengajar untuk mendapatkan lebih banyak kekuatan. Pada prinsipnya, tidak ada yang salah dengan misi ini, karena ini adalah alasan keberadaan mereka. Tetapi konflik kepentingan besar dapat muncul ketika serikat menentang reformasi yang dirancang untuk meningkatkan hasil belajar siswa, karena mereka menganggapnya sebagai ancaman terhadap hak istimewa guru yang ada.

Sistem pendidikan menyediakan guru dengan pekerjaan, gaji, karier, dan keamanan. Sebagai karyawan, mereka memiliki kepentingan yang mapan. Sebagian besar serikat membela ketentuan kontrak guru yang mencari keamanan dan keseragaman, dengan mengorbankan insentif untuk guru yang baik. Mereka juga cenderung membatasi otonomi kepala sekolah untuk membangun tim mereka (yaitu untuk mempekerjakan dan memecat guru mereka). Dengan demikian, sebagian besar serikat mendukung aturan gaji berdasarkan senioritas di atas insentif terkait kinerja dan mekanisme untuk bergabung dengan tenaga pengajar yang memprioritaskan senioritas di atas prestasi, serta aturan transfer yang memberikan guru senior pilihan pertama dari pekerjaan yang tersedia dan aturan yang membuat hampir tidak mungkin untuk memecat guru yang berkinerja rendah (Moe dan Wiborg, 2017).

Perangkat aturan ini dimaksudkan untuk melindungi kepentingan guru, terutama guru berkinerja rendah, yang menolak segala bentuk akuntabilitas

(kecuali yang disebut 'evaluasi diri'). Akibatnya, serikat menolak keras gagasan tentang pembedaan antara guru berkinerja tinggi dan rendah. Jelas bahwa aturan ini bertentangan dengan kepentingan siswa yang akan mendapat manfaat dari sistem yang lebih fleksibel dan guru yang lebih akuntabel, yang akan meningkatkan peluang mereka untuk mendapatkan pendidikan yang baik atau sangat baik. Bahkan, telah ditunjukkan bahwa memecat persentase kecil dari guru berkinerja terendah di AS akan memiliki dampak positif yang besar pada hasil belajar siswa (Hanushek et al., 2013). Selain itu, ada hubungan yang jelas antara tingkat keterampilan guru dan tingkat kemampuan siswa mereka (Hanushek et al., 2019).

Serikat mungkin berargumen bahwa mereka mendukung aturan ini, karena peran mereka adalah untuk melindungi guru secara keseluruhan. Ini tidak dapat dipersengketakan. Kepentingan besar yang mapan telah membuat serikat menjadi kuat, justru karena mereka telah efektif melindungi kondisi kerja guru. Tetapi ini juga tidak boleh diputarbalikkan. Serikat sering mencoba menyembunyikan fakta ini dan menyamarkannya sebagai upaya untuk membuat sistem lebih adil atau lebih baik untuk siswa. Ini menyebabkan narasi serikat yang kuat yang dapat mengaburkan konflik kepentingan nyata yang ada di balik dukungan atau penolakan mereka terhadap reformasi.

Ada banyak contoh narasi ini, tetapi semuanya memiliki fitur yang serupa, jadi kami telah memilih yang paling dekat dengan pengalaman profesional langsung kami. Ini tidak berarti bahwa mereka adalah yang terbaik, atau yang paling ekstrem, hanya yang paling kami kenal. Mereka memang memiliki implikasi yang lebih luas, yang berkaitan erat dengan tujuan buku ini, karena contoh-contoh ini memberi tahu kami tentang narasi yang didukung oleh organisasi internasional, seperti OECD, yang memiliki dampak besar pada narasi global tentang pendidikan dan memiliki peran unik dalam mengidentifikasi praktik baik yang mengarah pada hasil belajar siswa yang lebih baik dengan menghasilkan data komparatif internasional.

KTT Internasional Profesi Pengajaran (ISTP) adalah pertemuan tingkat tertinggi yang diselenggarakan oleh OECD tentang pendidikan. Bahkan, pertemuan ini diselenggarakan bersama dengan Education International (EI), yang merupakan federasi global serikat guru dari lebih dari 170 negara yang mewakili lebih dari 30 juta guru. Kehadiran hanya berdasarkan undangan. Aturan yang disepakati oleh keduanya menetapkan bahwa hanya dua puluh negara dengan kinerja terbaik di PISA, ditambah sepuluh yang paling banyak meningkat, dapat hadir selama Menteri Pendidikan dan pemimpin serikat nasional yang paling kuat setuju untuk duduk berdampingan. Menteri pendidikan dan pemimpin serikat memiliki hak berbicara yang sama. Agenda dan format pertemuan disepakati secara rinci oleh OECD dan EI.

Pada pertemuan ISTP yang diadakan di Finlandia pada tahun 2019, David Edwards, Sekretaris Jenderal EI, menyatakan:

[S]ecara global, ketika seseorang memikirkan Finlandia, mereka memikirkan

> guru Finlandia. Tetapi tidak semua orang selalu mendapatkan gambaran keseluruhan. Rupanya, menjadikan setiap sekolah sebagai sekolah publik yang baik, mempercayai guru, menghargai hak buruh mereka dan perwakilan mereka serta memberikan mereka waktu, rasa hormat, dan sumber daya untuk berkolaborasi dan berinovasi serta mengajar, tidak cocok dengan stiker bumper yang ingin dijual oleh beberapa yang disebut reformis.

Ia melanjutkan dengan berargumen bahwa alasan mengapa Finlandia menjadi pelaku terbaik dalam pendidikan adalah karena tidak ada upaya untuk "mengganggu atau memasukkan jam instruksi tambahan atau menurunkan kualifikasi guru atau menghancurkan serikat atau membayar guru berdasarkan skor tes siswa". Akhirnya, ia mengklaim bahwa anggota serikat guru di Finlandia telah memberitahunya bahwa "konservatif ingin lebih banyak sumber daya untuk pendidikan berbakat dan liberal ingin semua siswa diperlakukan sebagai berbakat" (Edwards, 2019).

Secara ringkas, EI menafsirkan bahwa keberhasilan siswa Finlandia di PISA sepenuhnya disebabkan oleh fakta bahwa guru "dipercaya", sebuah oksimoron yang sebenarnya menyiratkan bahwa guru tidak boleh dievaluasi, tidak dibuat akuntabel atas hasil belajar siswa, juga tidak memiliki gaji terkait kinerja. Selain itu, sebuah narasi dibangun seputar argumen bahwa guru Finlandia sukses terutama karena hak buruh mereka dan sumber daya serta kebebasan yang mereka dapatkan. Memang benar bahwa, ketika Finlandia secara tak terduga muncul sebagai pelaku terbaik dalam siklus pertama PISA, kesimpulan yang paling luas adalah bahwa hal ini disebabkan oleh kualitas tinggi tenaga pengajar nasional. Namun, serikat dengan cepat mengembangkan interpretasi yang lebih selaras dengan kepentingan mereka, mengklaim bahwa "kepercayaan pada guru" adalah kuncinya; narasi ini telah diadopsi oleh banyak serikat di negara lain untuk menolak upaya mengevaluasi guru dan membuat mereka akuntabel atas hasil belajar siswa (Wiborg, 2017b). Yang tampak mengejutkan adalah bahwa EI akan membuat argumen ini pada tahun 2019, setelah Finlandia mengalami penurunan yang nyata dalam skor PISA sejak 2000, terutama dalam matematika dan sains. Dengan kata lain, narasi kuat tentang kepercayaan pada guru dan kebebasan yang diperlukan untuk menjadi inovatif didukung oleh EI dan OECD jauh setelah data dari PISA menunjukkan bahwa ini adalah penjelasan yang salah (atau setidaknya bukan penjelasan keseluruhan).

Menariknya, beberapa tahun sebelumnya, EI menolak argumen bahwa kualitas guru adalah elemen kunci di antara sistem berkinerja tinggi, menggunakan laporan dari OECD sebagai data. Pada pertemuan ISTP yang diadakan di Skotlandia pada tahun 2017, Sekretaris Jenderal EI saat itu, Fred van Leeuwen, mengklaim bahwa laporan KTT 2011 jelas bahwa "klaim yang sering dikutip bahwa sistem pendidikan berkinerja terbaik [...] merekrut guru mereka dari sepertiga teratas lulusan [...] tidak didukung oleh data". Dan ia mendesak untuk pembentukan "pengaman terhadap ketergantungan berlebihan pada penilaian standar" dan pembentukan

"pendekatan holistik untuk evaluasi sekolah dengan profil yang lebih tinggi untuk evaluasi diri sekolah", sebuah rekomendasi berdasarkan Tinjauan OECD tentang Evaluasi dan Penilaian dalam Pendidikan (OECD, 2013b; van Leeuwen, 2017).

Kutipan dari Sekretaris Jenderal EI berturut-turut ini sebenarnya merangkum dengan rapi narasi yang dibangun oleh banyak serikat di seluruh dunia. Elemen dasarnya adalah bahwa sistem pendidikan, dan secara implisit siswa, akan mendapat manfaat dari serikat yang kuat yang memastikan kondisi kerja yang baik untuk semua guru (tanpa memandang kinerja mereka), dan masyarakat yang tidak menuntut langkah-langkah akuntabilitas karena mereka mempercayai guru mereka, tetapi bersedia menyediakan porsi besar sumber daya untuk sistem tersebut. Meskipun perangkat aturan ini jelas menguntungkan guru, seperti yang akan kita lihat nanti, tidak ada data yang jelas bahwa ini meningkatkan hasil belajar siswa. Seperti yang mungkin terdengar revolusioner, apa yang menguntungkan guru tidak selalu menguntungkan siswa.

Dalam upaya mereka untuk lebih meningkatkan kondisi tenaga pengajar, EI memimpin inisiatif untuk mencari data yang menghubungkan stres guru, kesejahteraan, dan beban kerja berlebihan dengan konsep yang disebut "efikasi diri", yang merujuk pada persepsi subjektif guru tentang kinerja mereka sendiri. Konsep "efikasi diri" digunakan secara longgar sebagai setara dengan dampak nyata yang dimiliki guru pada kemampuan siswa . OECD setuju untuk memasukkan modul baru pada siklus berikutnya dari survei skala besar internasional tentang persepsi guru (TALIS 2018) untuk menganalisis isu-isu ini.

Seperti yang terjadi dengan sebagian besar laporan subjektif, ada keterbatasan serius dalam bagaimana guru memandang "efikasi diri" mereka, yang harus diperhitungkan saat menafsirkan data ini. Perbandingan negara-negara yang termasuk dalam TALIS 2013 jelas menunjukkan bahwa, secara keseluruhan, sebagian besar guru merasa "siap atau sangat siap" dalam hal isi mata pelajaran yang diajarkan, dengan rata-rata 93% (OECD, 2014b)[27]. Ini tampaknya merupakan persepsi yang terlalu optimis, mengingat sampel tersebut mencakup negara-negara yang sangat berbeda dalam hasil belajar siswa (menurut PISA). Bahkan, guru di negara-negara di mana siswa berusia lima belas tahun memiliki tingkat kinerja rendah (menurut PISA), tampaknya menunjukkan tingkat kepercayaan diri yang tertinggi. Di negara-negara berkinerja rendah seperti Brasil, Chili, Malaysia, Italia, dan Spanyol, proporsi guru yang merasa siap atau sangat siap melebihi 95%, sedangkan di negara-negara berkinerja tinggi seperti Finlandia dan Jepang, persentase efikasi diri yang dirasakan turun menjadi 72% dan 76% masing-masing. Demikian pula, menurut TALIS 2018, proporsi guru yang berpikir mereka bisa "membuat siswa percaya bahwa mereka bisa berprestasi baik dalam pekerjaan sekolah" sangat tinggi di beberapa negara berkinerja rendah di PISA—seperti Kolombia (98%), Brasil (97%), Uni Emirat Arab (94%), Argentina (93%)—dan lebih rendah di beberapa negara berkinerja tinggi seperti Singapura (85%) dan Korea (87%) (OECD, 2020b).

Ketika diambil bersama, data TALIS (persepsi guru) dan PISA (hasil belajar siswa) jelas menunjukkan bahwa guru di negara-negara di mana siswa memiliki tingkat kinerja rendah menunjukkan kepercayaan diri yang tinggi dalam tingkat kesiapan mereka dan dalam dampak pengajaran mereka pada hasil belajar siswa, sedangkan tingkat kepercayaan guru menurun di negara-negara di mana siswa adalah pelaku terbaik. Oleh karena itu, bias dalam persepsi guru di negara-negara berkinerja rendah tampaknya lebih berkaitan dengan fakta bahwa mereka bekerja di lingkungan yang tidak menuntut daripada dengan dampak nyata mereka pada kemampuan siswa . Sebaliknya, guru di negara-negara di mana siswa memiliki tingkat kinerja tinggi tampaknya merasa bahwa mereka harus mempersiapkan lebih banyak dan meningkatkan efisiensi mereka lebih lanjut. Mengingat bias ini jelas, tampak aneh bahwa begitu sedikit upaya yang telah dilakukan untuk menghubungkan persepsi dan praktik kerja guru dengan kemampuan siswa yang sebenarnya, ketika TALIS dan PISA menyediakan banyak informasi tentang keduanya.

Survei TALIS 2018[1] mencakup empat puluh delapan negara dan ekonomi, 15.000 sekolah, dan 260.000 guru (OECD, 2020b). Hasilnya menunjukkan bahwa 90% guru mengklaim bahwa mereka memilih untuk masuk ke profesi ini untuk memiliki dampak positif pada perkembangan anak-anak, tetapi isu-isu yang berkaitan dengan keamanan pekerjaan dan kondisi kerja juga sangat penting (pekerjaan yang aman: 70%; pendapatan yang dapat diandalkan: 65%; karier yang stabil: 65%). Tentu saja, guru tidak berbeda dari orang-orang yang bekerja di banyak sektor lain di mana keamanan pekerjaan dan gaji penting. Tetapi pandangan guru tentang pekerjaan mereka tampaknya bertentangan dengan klaim terus-menerus yang dibuat oleh serikat tentang kondisi kerja yang buruk.

Dalam beberapa hal, guru memang menonjol dari profesi lain: 90% guru melaporkan puas dengan pekerjaan mereka. Proporsi ini bahkan lebih tinggi di beberapa negara berkinerja rendah seperti Argentina (CABA), Kolombia, Meksiko, dan Italia, dan persentasenya paling rendah untuk negara-negara di mana siswa berkinerja lebih baik (Inggris: 77%; Jepang: 82%). Selain itu, hanya 18% guru menderita banyak stres, terutama karena beban kerja administratif mereka. Selain itu, sebagian besar guru bekerja dengan kontrak permanen, dengan hanya 18% dipekerjakan dengan kontrak sementara (kebanyakan adalah orang muda yang baru bergabung dengan tenaga pengajar). Akhirnya, penilaian terkait dengan beberapa bentuk promosi karier atau kenaikan gaji hanya untuk 41% guru.

Hasil dari survei internasional besar ini (TALIS) menunjukkan sejauh mana serikat telah berhasil meningkatkan kondisi kerja guru, sambil melindungi mereka dari konsekuensi negatif potensial dari evaluasi guru. Namun, mereka menyoroti fakta bahwa guru di negara-negara dengan sistem pendidikan berkinerja buruk

1 CABA (Ciudad Autónoma of Buenos Aires) adalah satu-satunya wilayah Argentina yang berpartisipasi dalam TALIS 2018.

tampaknya lebih percaya diri dan lebih puas daripada rekan-rekan mereka di negara-negara berkinerja tinggi. Dengan demikian, klaim penutup dari laporan TALIS 2018 OECD bahwa "kondisi kerja yang baik dapat meningkatkan kesejahteraan keseluruhan guru, komitmen kerja, dan efisiensi" (OECD, 2020b) tampaknya tidak didukung oleh data yang dihasilkan oleh TALIS dan PISA. Karena laporan guru tentang 'efikasi diri' memiliki sedikit hubungan dengan kemampuan siswa mereka, tampak penting untuk memperlakukan keduanya secara terpisah.

Jenis narasi ini telah memberikan serikat dengan 'bahan bakar' untuk menuntut partisipasi langsung dalam kebijakan pendidikan dan legitimasi untuk bertindak sebagai pemangku kepentingan yang kuat dalam mendukung atau menolak reformasi pendidikan. Bahkan, OECD (yang merupakan organisasi yang dipimpin oleh anggota dan didanai oleh pemerintah) sering membuat klaim seperti "[k]eterlibatan guru dalam pengembangan dan implementasi reformasi pendidikan sangat penting dan reformasi sekolah tidak akan berhasil kecuali didukung dari bawah ke atas" atau "[i]ni membutuhkan guru untuk berkontribusi sebagai arsitek perubahan, bukan hanya pelaksana. Beberapa reformasi yang paling sukses adalah yang didukung oleh serikat yang kuat daripada yang menjaga peran serikat lemah" (OECD, 2015b; Schleicher, 2011 dan 2015).

Jelas bahwa reformasi pendidikan tidak mungkin berdampak jika tidak mendapat dukungan dan pemahaman dari guru yang, pada akhirnya, harus menerapkan perubahan di kelas. Namun, ini berbeda dari berargumen bahwa guru dan serikat harus berpartisipasi dalam desain reformasi. Klaim bahwa reformasi yang paling sukses adalah yang didukung oleh serikat yang kuat gagal mengakui fakta bahwa di banyak negara serikat yang kuat telah memblokir reformasi ketika kepentingan mereka bertentangan dengan kepentingan siswa (Moe dan Wiborg, 2017).

Negara-negara sangat berbeda dalam tingkat kekuatan politik yang telah dicapai serikat, apakah mereka memiliki kekuatan veto atau tidak, dan peran yang telah mereka mainkan sehubungan dengan reformasi pendidikan. Di negara-negara Amerika Latin, serikat telah menjalin hubungan yang kuat dengan Kementerian Pendidikan dan partai politik, dan pemimpin mereka sering memegang posisi penting di keduanya (Bruns dan Luque, 2014; Grindle, 2004). Mereka sangat terorganisir, menikmati visibilitas yang besar, dan memiliki kapasitas untuk menghentikan sistem pendidikan. Sayangnya, negara-negara Amerika Latin dikenal karena pemogokan panjang yang diselenggarakan oleh serikat terhadap reformasi, yang jelas merusak lintasan pembelajaran siswa.

Meksiko mewakili kasus ekstrem karena hubungan erat antara serikat guru terbesarnya (SNTE) dan PRI, partai politik hegemonik Meksiko selama hampir satu abad, telah memungkinkan serikat tersebut untuk mendapatkan kekuatan besar dan mengumpulkan banyak sumber daya (Chambers-Ju dan Finger, 2017). Hubungan erat ini bahkan memungkinkan serikat untuk menempatkan anggota

di posisi kunci dalam birokrasi pendidikan negara yang besar. Serikat mengatur masuknya profesi, memastikan bahwa prestasi tidak berperan, dan bertindak sebagai perantara karena posisi guru dapat dijual atau diwariskan kepada kerabat terdekat. Serikat menerima proporsi dari gaji semua guru dan akhirnya mengumpulkan sumber daya yang sangat besar, sehingga pemimpinnya akhirnya ditangkap atas tuduhan korupsi. Kontrol oleh serikat guru terhadap pekerjaan, gaji, dan promosi menyebabkan tingkat ketidakhadiran guru yang tinggi. Menurut The Economist, 13% dari daftar gaji guru (atau 298,000 guru) tidak muncul untuk bekerja; praktik ini menjadi begitu luas sehingga 'guru' ini dikenal sebagai "aviadores" atau guru "hantu" (The Economist, 2014). Jelas bahwa praktik ini tidak menguntungkan siswa dengan cara apa pun, dan ini adalah alasan utama untuk tingkat kemampuan siswa yang sangat buruk di Meksiko.

Serikat dikenal sangat kuat di AS dan Prancis, dan di kedua negara tersebut sangat efektif dalam memblokir reformasi. Di AS, serikat menentang semua reformasi besar (Moe, 2017a) termasuk "No Child Left Behind", yang mengharuskan negara bagian untuk menguji siswa dan membuat sekolah akuntabel, tetapi akhirnya diencerkan sehingga tidak ada konsekuensi bagi guru dan "Race to the Top", yang mencakup reformasi piagam yang dianggap oleh serikat sebagai ancaman, karena pekerjaan dan sumber daya dapat ditransfer ke mereka jika orang tua memilih untuk mengirim anak-anak mereka ke sekolah tersebut. Data dari Amerika Serikat menunjukkan bahwa, meskipun serikat cenderung berhasil meningkatkan jumlah pendanaan yang masuk ke sekolah, ini tidak selalu meningkatkan hasil belajar siswa (Hoxby, 1996).

Di Prancis, serikat mendukung otonomi institusional yang rendah, sentralisasi, dan pengeluaran tinggi (Dobbins, 2014 dan 2017). Serikat muncul bersamaan dengan pembangunan sistem pendidikan yang sangat tersentralisasi selama Republik Ketiga (1870–1940)[1] dan telah menjadi begitu kuat sehingga mereka dianggap sebagai co-manajer pendidikan dengan pemerintah berturut-turut, yang ingin terlihat mencari konsensus. Namun, serikat telah dikatakan mengikuti "perilaku pencari rente guru" (Vedder dan Gallaway, 1991). Mereka menentang semua upaya untuk mendesentralisasi pendidikan, untuk mempertahankan kekuatan yang sudah mereka miliki dalam pemerintah pusat, untuk mencegah gaji guru menjadi terfragmentasi, dan untuk menghindari potensi kehilangan status layanan publik mereka. Sentralisasi memberikan serikat satu target tunggal untuk memfokuskan upaya mereka, meningkatkan visibilitas mereka, dan memiliki efek tambahan untuk mempolitisasi semua isu dan meningkatkan perhatian media sambil menarik

1 Tingkat sentralisasi tradisional pendidikan Prancis sangat ekstrem tidak hanya pada tingkat kebijakan makro tetapi juga pada tingkat mikro sehingga Jules Ferry, seorang Menteri Pendidikan yang berpengaruh pada akhir abad kesembilan belas, biasa mengatakan, sambil memeriksa jam sakunya pada pukul sembilan pagi: "Saat ini, setiap siswa di Prancis sedang menulis dikte di bawah pengawasan guru" (Blanquer, 2016).

dukungan publik. Serikat Prancis juga menentang evaluasi dan akuntabilitas guru dan sekolah, sehingga tidak ada cara untuk menghargai atau memberikan sanksi kepada guru atas kinerja mereka.

Negara-negara Nordik mewakili kasus klasik 'korporatisme', dengan serikat yang terintegrasi ke dalam struktur pengambilan keputusan yang dirancang untuk mempromosikan moderasi dan keseimbangan (Wiborg, 2017b). Meskipun sistem ini memiliki tradisi panjang dalam membuat keputusan kebijakan berdasarkan konsensus luas, ini tidak berarti bahwa serikat guru mendukung semua reformasi pendidikan. Ketika sistem pendidikan menjadi desentralisasi pada tahun 1990-an, serikat menolak menjadi karyawan munisipalitas karena ini akan mengurangi kekuatan tawar kolektif mereka dan dapat menghasilkan heterogenitas dalam gaji dan kondisi kerja guru.

Secara ringkas, dalam upaya mereka untuk meningkatkan kondisi kerja guru, sebagian besar serikat telah menolak upaya untuk mendesentralisasi sistem pendidikan, membuat pelatihan guru lebih menuntut, merancang proses perekrutan yang lebih selektif dan berdasarkan prestasi, memecat guru berkinerja rendah, menghubungkan gaji guru dengan kemampuan siswa , dan memberikan kepala sekolah lebih banyak kekuatan untuk membangun tim guru mereka. Bahkan, di beberapa negara, serikat telah pergi ke ekstrem menentang reformasi untuk menerapkan penilaian siswa eksternal yang standar, yang mereka anggap (dengan benar) sebagai cara tidak langsung untuk menilai guru itu sendiri, dengan berargumen bahwa guru harus "dipercaya", bahwa mereka tahu lebih baik, dan bahwa mereka harus melakukan "evaluasi diri".

Seperti yang diargumenkan oleh Moe dan Wiborg (2017), di negara-negara di mana serikat guru memiliki kekuatan untuk memveto reformasi, mereka telah berhasil menentang banyak reformasi yang bertujuan untuk meningkatkan kemampuan siswa . Namun, di negara lain, serikat tidak memiliki kekuatan veto. Dalam kasus ini, aliansi yang secara tradisional dibentuk oleh serikat dengan partai politik di sayap kiri spektrum politik telah memungkinkan yang pertama memiliki dampak besar pada kebijakan pendidikan yang diterapkan ketika yang terakhir berkuasa. Seperti yang akan kita lihat, ini telah menyebabkan penerapan luas kebijakan yang menguntungkan guru tetapi tidak memiliki dampak yang jelas pada hasil belajar siswa (seperti rasio yang lebih rendah dan gaji yang lebih tinggi untuk semua guru), sementara kebijakan yang jelas memengaruhi kemampuan siswa (seperti penilaian siswa dan kriteria yang menuntut untuk merekrut guru) menghadapi hambatan besar.

3.7 KASUS KHUSUS: TATA KELOLA SISTEM VET

SEPERTI yang telah kami catat dalam bab-bab sebelumnya, dapat dikatakan bahwa VET (Pendidikan dan Pelatihan Kejuruan) mungkin adalah komponen paling khusus negara dari semua komponen sistem pendidikan. Kekhususan ini berasal

dari berbagai elemen. Dalam bab tentang ideologi, kami menyebutkan bagaimana pertanyaan tentang pelacakan lintasan akademik atau kejuruan siswa dari tahap awal K-12 dimainkan dalam debat ideologis tentang komprehensivitas. Juga dalam bab ini, ketika menganalisis tata kelola di negara-negara multi-level dan keterlibatan pemangku kepentingan, kami telah mengantisipasi bahwa VET memerlukan model tata kelola yang lebih kompleks daripada elemen lain K-12, sejauh hubungan antara agen ekonomi dan sosial diterjemahkan ke dalam pengaturan tata kelola multi-pemangku kepentingan. Akibatnya, perbedaan antar negara dalam tata kelola VET lebih besar daripada di bidang pendidikan lainnya.

Kerangka teoretis yang paling meyakinkan untuk mengakar perbedaan ini dalam faktor politik, ekonomi, dan institusional adalah, menurut pendapat kami, yang diusulkan dua puluh tahun lalu oleh ilmuwan politik Amerika Peter Hall dan ekonom politik Inggris David Soskice tentang "varietas kapitalisme" (Hall dan Soskice, 2001). Menurut kerangka ini, secara singkat, faktor sejarah, budaya, dan sebagian besar institusional telah menyebabkan dua varietas kapitalisme (VoC) di berbagai negara. Cara perusahaan mengoordinasikan sejumlah lingkup relasional (termasuk VET) berbeda antara "ekonomi pasar liberal" (LMEs) dan "ekonomi pasar terkoordinasi" (CMEs). Di LMEs, lingkup tersebut dikoordinasikan terutama melalui hierarki dan pengaturan pasar kompetitif. Sebaliknya, di CMEs, ada kecenderungan kuat untuk hubungan non-pasar dan pengaturan kolaboratif. Meskipun beberapa orang berpendapat bahwa kerangka VoC tidak sepenuhnya berlaku untuk domain pendidikan (Ansell, 2010), kerangka ini tentu saja memberikan dasar teoretis yang baik untuk penjelasan yang memuaskan tentang perbedaan antara model tata kelola VET, seperti yang dikembangkan secara luas oleh ilmuwan politik Jerman Marius Busemeyer (Busemeyer, 2009 dan 2015).

Kerangka teoretis penting lainnya sepanjang garis ini—sampai batas tertentu mengisi beberapa celah dari teori VoC—adalah yang dikembangkan oleh ilmuwan politik MIT Kathleen Thelen tentang evolusi institusional dan ketergantungan jalur (Thelen, 2004). Ia menyatakan bahwa institusi dari awal dibentuk oleh peristiwa sejarah yang menjelaskan tidak hanya variasi nasional mereka, tetapi juga perbedaan substansial dalam sejumlah kebijakan mereka, seperti sistem VET. Institusi berevolusi seiring waktu, beradaptasi dengan perubahan di lingkungan, tetapi bentuk aslinya menciptakan ketergantungan jalur dan efek umpan balik yang menjelaskan banyak lintasan berbeda yang diikuti oleh negara-negara maju dalam strategi VET mereka (atau ketiadaannya).

Menurut kerangka ini, jalur berbeda yang diikuti oleh negara-negara dalam membentuk pendidikan menengah atas dan tersier tidak hanya ditentukan oleh perpecahan partisan, tetapi juga oleh perbedaan dalam pengaturan institusional formal dan informal yang berkaitan tidak hanya dengan lingkup politik tetapi juga dengan aktor ekonomi dan sosial. Dan dalam konteks VET, persyaratan kunci tampaknya adalah bahwa di "ekonomi pasar terkoordinasi [...] koordinasi di antara aktor ekonomi

melalui asosiasi yang kuat dan institusi korporatis memfasilitasi pembentukan koalisi lintas-kelas yang mendukung pemeliharaan VET" (Busemeyer, 2015).

Negara-negara di mana bentuk koordinasi kolaboratif antara aktor ekonomi yang berbeda ini berlaku dapat membentuk sistem VET di mana pengusaha dan serikat setuju untuk bekerja sama dalam desain, pendanaan, dan penerapan alternatif untuk pendidikan universitas yang menyediakan pelatihan berkualitas tinggi dan pekerjaan dengan gaji baik untuk kaum muda yang memiliki disposisi, kecenderungan, atau keterampilan praktis atau terapan (bukan akademik). Alternatif ini tampaknya bekerja lebih baik ketika pengusaha sangat berkomitmen untuk pelatihan melalui sistem 'Dual VET' (seperti yang berlaku di Jerman) daripada di apa yang disebut 'rezim pembentukan keterampilan statist', yang Swedia akan menjadi contoh terbaiknya. Kedua model ini dapat ditemukan di CMEs, dan prevalensinya masing-masing dijelaskan sebagian besar oleh politik partisan: di mana pemerintah tengah-kanan (kebanyakan, demokrat Kristen) mendominasi, kami menemukan model Dual VET yang kuat, sedangkan di negara-negara yang cenderung ke tengah-kiri (sosial-demokrat), kami cenderung menemukan model statist.

Sebaliknya, di LMEs, tanpa adanya kompromi lintas-kelas (baik antara pengusaha dan serikat, maupun partai politik di kiri dan kanan), VET telah kehilangan pentingnya sebagai alternatif 'terhormat' untuk pendidikan universitas, dan pendaftaran telah menurun atau bahkan hilang sama sekali.

Di sini kami menemukan paradoks yang sangat menarik. Dari sudut pandang ekonomi dan sosial, data menunjukkan bahwa sistem VET yang kuat dan berfungsi dengan baik memberikan peningkatan produktivitas (melalui pencocokan yang lebih baik antara keterampilan dan pekerjaan) serta ketimpangan yang lebih sedikit (melalui pekerjaan yang stabil dan dibayar dengan baik untuk pekerja terampil yang telah menjalani jalur VET). Contoh-contoh yang jelas dari Jerman, Austria, dan Swiss di Eropa atau Singapura di Asia Tenggara seharusnya biasanya cukup untuk menghilangkan kritik keras terhadap VET dengan alasan ketimpangan, segregasi, dan ketidakadilan.

Namun, ini bukan kasusnya. Alasannya berkaitan dengan substansi, bentuk, dan tata kelola sistem VET. Ini berkaitan dengan substansi, karena gagasan tentang jalur yang berbeda selama pendidikan menengah bertentangan dengan doktrin komprehensivitas, yang telah dan masih menjadi tulang punggung filsafat pendidikan untuk sebagian besar partai kiri (terutama sosial-demokrat) di Eropa[1]. Ini berkaitan dengan bentuk dan tata kelola karena di sistem LME, di mana koalisi lintas-kelas sulit jika bukan tidak mungkin dicapai, serikat sangat enggan untuk terlibat dengan pengusaha dalam skema pelatihan dan bekerja dengan mereka dalam tata kelola. Sesuatu yang serupa terjadi dengan pengusaha, yang tidak

1 Pengecualian yang mencolok, tentu saja, adalah sosial demokrat di negara-negara CME seperti Jerman atau Austria.

akan tertarik untuk membangun kepercayaan bersama dengan serikat untuk berkomitmen pada tanggung jawab bersama ini.

Inilah isu fundamentalnya: sistem VET yang berfungsi dengan baik memerlukan koneksi yang baik dengan sistem ketenagakerjaan, untuk mencocokkan rencana pembentukan keterampilan dengan permintaan pasar tenaga kerja yang terus berkembang. Koneksi ini lebih sulit dicapai jika pengusaha bukan bagian dari tata kelola sistem. Juga, karena pasar tenaga kerja memiliki spesifisitas sub-nasional (regional dan lokal) yang signifikan, koneksi antara sistem VET dan sistem ketenagakerjaan memerlukan tingkat granularitas yang sangat menuntut. Hubungan yang erat antara pengusaha, serikat, dan berbagai lapisan pemerintahan untuk menempatkan skema tata kelola yang berfungsi dengan baik untuk VET diperlukan untuk membuat skema tersebut efektif dan responsif terhadap perubahan di pasar tenaga kerja. Contoh paling khas dari sistem tersebut adalah sistem Dual VET.

Sistem Dual VET yang telah dikembangkan sebagian besar di Jerman, Austria, dan Swiss bergantung pada sejumlah prakondisi yang lebih mudah dicapai di CMEs daripada di LMEs. Yang pertama dan terutama adalah kepercayaan bersama, karena ada berbagai kepentingan yang saling bertentangan untuk diarbitrase dalam tata kelola sistem ini. Pengusaha akan tertarik pada model pelatihan yang sepraktis dan sespesifik mungkin, sehingga memenuhi kebutuhan mereka dalam waktu sesingkat mungkin. Serikat akan sebaliknya mengadvokasi untuk keterampilan yang lebih luas dan dapat ditransfer yang dicakup oleh model pelatihan, sehingga para magang tidak terjebak dalam kumpulan keterampilan yang terlalu sempit yang menghambat peluang mereka untuk membuka peluang pekerjaan mereka. Dan pemerintah, sementara itu, akan mengejar tujuan yang berbeda dari sudut pandang pendidikan dan ketenagakerjaan, termasuk konflik kepentingan potensial antara departemen mereka yang berbeda.

Ada sejumlah kompromi yang harus dinegosiasikan antara kutub-kutub yang berbeda dari sistem Dual VET. Pada akhirnya, sebagian besar dari mereka berkaitan dengan struktur insentif untuk melibatkan perusahaan, serikat, dan para magang itu sendiri (Cedefop, 2009; European Training Foundation, 2018; Kuczera, 2017; OECD, 2018). Ketika menyangkut perusahaan, insentif, dalam bentuk subsidi langsung, kontribusi dalam bentuk barang, atau kredit pajak, harus menghindari risiko menghasilkan kerugian deadweight, yaitu mensubsidi perusahaan untuk biaya pelatihan yang akan mereka keluarkan bahkan jika subsidi tersebut tidak tersedia. Pada tahap perkembangan awal strategi Dual VET, mengidentifikasi tuas yang paling efektif untuk melibatkan semua aktor yang relevan dari struktur pemangku kepentingan yang rumit menjadi faktor penentu keberhasilan atau kegagalan inisiatif tersebut.

Isu kompleks lain berkaitan dengan pendekatan seluruh pemerintahan yang diperlukan untuk membuatnya berjalan dengan lancar. Biasanya, dua departemen

yang berbeda dari tingkat pemerintahan tertentu yang bertanggung jawab atas penyampaian VET—baik tingkat nasional, regional, atau, lebih jarang, lokal—yaitu departemen pendidikan dan ketenagakerjaan, harus setuju tentang bagaimana menggabungkan kepentingan masing-masing (dan sering kali bertentangan) dalam desain dan tata kelola Dual VET. Departemen pendidikan akan berusaha membawa bagian yang adil dari keterampilan dasar (literasi, matematika, dan sains, secara fundamental) sebagai bahan utama dari jalur yang jelas menuju pembelajaran seumur hidup yang efektif. Departemen ketenagakerjaan akan lebih tertarik pada strategi peningkatan keterampilan yang memungkinkan 'perbaikan cepat' dalam krisis ketenagakerjaan dan strategi untuk memfasilitasi transisi yang mulus ke pekerjaan baru, termasuk yang di sektor yang berbeda.

Dari sudut pandang yang lebih umum, di luar kekhususan Dual VET, masalah yang dihadapi oleh tata kelola VET jelas jauh lebih khusus negara daripada yang terkait dengan area atau tahap lain dari pendidikan K-12. Alasannya jelas: sementara program akademik atau umum dimaksudkan untuk memberikan pengetahuan dan kompetensi generik, program VET lebih fokus pada keterampilan spesifik yang diminati oleh pengusaha. Banyak dari keterampilan tersebut tunduk pada tingkat perubahan yang jauh lebih tinggi daripada mata pelajaran akademik dan harus dikalibrasi dan disesuaikan sesuai dengan kebutuhan pasar tenaga kerja yang terus berkembang. Selain itu, pasar tenaga kerja menuntut keterampilan yang berbeda sesuai dengan spesialisasi sektoral, ukuran perusahaan, regulasi tenaga kerja, dan banyak faktor lainnya. Selain itu, model spesifik "pembentukan modal manusia" (Iversen dan Stephens, 2008) yang berlaku di setiap negara membentuk bentuk, orientasi, dan tata kelola VET secara berbeda.

Oleh karena itu, mekanisme koordinasi harus diterapkan untuk membuat mesin VET berfungsi. Pertama, koordinasi antara berbagai tingkat pemerintahan (nasional, regional, dan lokal) diperlukan, serta koordinasi antara departemen yang berbeda dalam setiap tingkat (pendidikan dan ketenagakerjaan). Seperti yang dijelaskan di atas, ini mungkin adalah isu 'universal' paling penting dari tata kelola sistem VET. Ada konflik kepentingan 'alami' antara otoritas VET pendidikan dan otoritas ketenagakerjaan, seperti yang dijelaskan di atas, dalam hal bagian relatif dari komponen berbasis sekolah dan komponen pelatihan di tempat kerja, dan juga dalam hal luasnya dan kemampuan transfer keterampilan dalam kurikulum.

Kedua, koordinasi antara pengusaha dan otoritas pendidikan dan ketenagakerjaan yang bertanggung jawab atas VET di pemerintahan juga diperlukan. Jika mekanisme koordinasi formal atau informal tidak ada atau tidak efektif, akan ada divergensi yang semakin besar antara pasokan keterampilan yang disediakan oleh sistem VET dan permintaan yang berubah cepat dari pengusaha, sehingga merusak prospek ketenagakerjaan lulusan VET.

Ketiga, beberapa tingkat koordinasi antara serikat dan pengusaha juga wajib. Sistem VET yang berfungsi dengan baik tidak dapat dikembangkan jika ada

permusuhan sistematis dari serikat terhadapnya. Dan serikat umumnya enggan untuk terlibat dalam tata kelola sistem VET kecuali kondisi 'keadilan' mereka dipertimbangkan. Ketika sebuah negara hanya mengembangkan sistem berbasis sekolah, serikat kurang peduli tentang tata kelolanya. Sebaliknya, ketika sistem memiliki komponen yang kuat dari pelatihan di tempat kerja atau pembelajaran berbasis perusahaan, serikat merasa mereka memiliki 'kepentingan di dalamnya' dan bersedia menetapkan kondisi: keterampilan yang luas dan sangat dapat ditransfer, gaji yang layak dan pengaturan jaminan sosial untuk para magang, batasan pada keterampilan spesifik perusahaan untuk menghindari ikatan yang tidak diinginkan antara magang dan perusahaan yang menyediakan pelatihan.

Secara ringkas, pendekatan seluruh pemerintahan, koordinasi yang kuat dengan aktor ekonomi dan sosial, dan kepercayaan bersama antara para pihak tampaknya menjadi prasyarat esensial untuk sistem VET yang ditata kelola dengan baik.

Dalam situasi ideal, keterlibatan dan koordinasi tersebut harus dicapai dengan pembentukan kemitraan tata kelola formal. Tetapi ini tidak selalu dapat dicapai. Secara default, mekanisme koordinasi informal dapat melakukan sebagian pekerjaan. Yayasan atau jenis asosiasi sukarela lainnya yang menyatukan berbagai pemangku kepentingan (terutama yang ekonomi dan sosial) telah terbukti berperan dalam mendorong perkembangan yang lebih besar dan lebih cepat dari inisiatif VET. Ini tampaknya terutama terjadi di negara-negara di mana tradisi budaya magang tidak pernah berkembang, atau telah hilang seiring waktu.

Pada akhirnya, koordinasi dan rasa tujuan bersama itu lebih diperlukan di negara-negara di mana nilai sosial VET sangat langka, atau telah memburuk seiring waktu.

Dalam kasus Amerika Serikat, sebagai contoh paling prototipikal dari Ekonomi Pasar Liberal (LME), Pendidikan dan Pelatihan Kejuruan (VET) secara historis bukanlah perhatian utama dalam kebijakan publik federal hingga tahun 1970-an (Kreising, 2001). Dalam lima puluh tahun terakhir, VET telah menerima lebih banyak perhatian politik, dengan sejumlah undang-undang yang mencoba mengatasi masalah kekurangan pekerja terampil yang tampaknya tidak dapat diselesaikan oleh sistem pendidikan. Namun, pada kenyataannya, pelatihan kejuruan hampir tidak ada di sekolah menengah dan, di sisi lain, pendidikan VET tersier (perguruan tinggi komunitas dua tahun) hanya mewakili sebagian kecil dari total pendaftaran dalam pendidikan tinggi: menurut data terbaru, pendaftaran dalam program dua tahun di kalangan orang Amerika berusia delapan belas hingga dua puluh empat tahun hanya mewakili 10% dari kelompok usia ini, sementara 30% dari anak-anak muda tersebut mengambil program universitas empat tahun (Hussar et al., 2020). Bahkan, perguruan tinggi komunitas memiliki asupan yang lebih besar dari orang dewasa yang bekerja yang mengambil kursus dibandingkan dengan siswa muda

penuh waktu[1]. Rupanya, meskipun ada konsensus bahwa pendidikan VET yang tepat akan meningkatkan kemampuan kerja dan keterampilan di kalangan anak muda Amerika, tampaknya tidak mungkin untuk mengatasi ketiadaan 'budaya VET' dalam lingkungan pendidikan yang hampir tidak memiliki alternatif VET di pendidikan menengah, dan pasokan VET tersier yang tidak dapat bersaing dengan pendidikan universitas.

Spanyol adalah studi kasus yang baik untuk menjelaskan mengapa persepsi VET sebagai jalur yang berguna memburuk di banyak sistem pendidikan, dan jalur tersebut akhirnya memudar. Pada tahun 1990, undang-undang baru yang memperpanjang pendidikan wajib selama dua tahun (dari usia empat belas hingga enam belas tahun) diterapkan. Sistem yang sepenuhnya komprehensif diberlakukan yang tidak menawarkan pilihan antara mata pelajaran atau jalur hingga akhir pendidikan wajib. Semua siswa harus mengikuti kurikulum yang sama. Konsekuensi utama adalah bahwa siswa yang ingin mengikuti jalur VET harus menghabiskan dua tahun tambahan mengikuti jalur akademik. Akibatnya, banyak yang putus sekolah. Dengan demikian, tingkat putus sekolah dini meningkat hingga sekitar 30% dan tetap pada tingkat tinggi tersebut selama beberapa dekade (Felgueroso et al., 2013). Dalam lebih dari 50% kasus, siswa yang putus sekolah tertinggal begitu jauh sehingga mereka bahkan tidak memperoleh gelar menengah bawah wajib. Jadi, hampir satu dari setiap tiga siswa dikeluarkan dari sistem pendidikan tanpa tingkat pengetahuan dan keterampilan paling dasar, sebuah beban berat yang akan membatasi peluang mereka sepanjang hidup.

Selain kelemahan utama ini, ada dampak merugikan tambahan. Undang-undang baru tidak memodernisasi VET, yang tetap berfokus pada pekerjaan manual berketerampilan rendah. Secara historis, ini memungkinkan banyak siswa untuk segera beralih ke pasar tenaga kerja, tetapi ekonomi sedang berubah dan banyak pekerjaan menuntut tingkat keterampilan yang lebih tinggi. Ketidaksesuaian antara apa yang ditawarkan VET dan kebutuhan pasar tenaga kerja yang berubah menyiratkan bahwa VET tidak mengarah pada pekerjaan berketerampilan menengah dan tinggi yang ditawarkan ekonomi. VET menjadi usang, menargetkan bagian pasar tenaga kerja yang semakin menurun yang terdiri dari pekerjaan berketerampilan rendah, dan hanya menarik bagi siswa berkinerja rendah. Akibatnya, ada persepsi yang semakin meningkat bahwa hanya gelar universitas yang mengarah pada pekerjaan berkualitas tinggi, dan sebagian besar keluarga menjadi yakin bahwa ini adalah satu-satunya jalur yang akan memastikan keberhasilan anak-anak mereka dalam hidup. Seiring waktu, pendaftaran di VET menurun dan akses ke universitas berkembang pesat. Namun, harapan bahwa tren ini mencerminkan peluang yang setara untuk pekerjaan berkualitas tinggi di kalangan siswa terbukti sebagai ilusi: tingkat putus sekolah dini tetap tinggi (30%) dan tingkat pengangguran di kalangan

1 Sementara total pendaftaran di VET tersier sekitar 5 juta, mayoritas besar dari mereka yang terdaftar—lebih dari 3 juta—bekerja lebih dari tiga puluh jam seminggu, mengambil kursus sebagai bagian dari strategi pembelajaran seumur hidup mereka.

lulusan universitas tinggi dibandingkan dengan negara lain. Yang terakhir sebagian merupakan konsekuensi dari siswa yang memilih bidang studi yang tidak diminati di pasar tenaga kerja, sebagian karena rendahnya kualitas sebagian besar universitas. Peluang yang disediakan oleh sistem VET yang dimodernisasi dengan hubungan kuat dengan perusahaan hilang.

Kekurangan ini diatasi oleh reformasi baru yang kami lakukan pertama kali pada tahun 2012 (Dual VET) dan kemudian dalam reformasi pendidikan tahun 2013 (LOMCE). Tujuan utama reformasi adalah untuk mengurangi putus sekolah dini dengan memodernisasi VET dan membuatnya lebih menarik bagi siswa dengan berbagai tingkat kinerja yang bercita-cita memperoleh pekerjaan berketerampilan menengah. Kedua reformasi memberikan peran penting kepada perusahaan terkait pelatihan di tempat kerja, yang sebelumnya telah hilang dari VET pendidikan. Dampaknya signifikan dan cepat: pendaftaran di VET tumbuh dengan kecepatan yang belum pernah terjadi sebelumnya pada tahun-tahun berikutnya sementara putus sekolah dini menurun.

3.8. KESIMPULAN

PENGATURAN tata kelola adalah komponen fundamental dari setiap reformasi pendidikan, sejauh hal-hal seperti siapa yang memutuskan apa (otoritas), apakah dan bagaimana berbagai pemangku kepentingan harus dilibatkan dalam proses reformasi (keterlibatan pemangku kepentingan), dan siapa yang harus membayar untuk apa (pendanaan) secara menentukan membentuk sistem pendidikan. Sebagian besar reformasi di tingkat sistem berdampak pada bagaimana tanggung jawab dalam hal pengambilan keputusan dan/atau pendanaan dibagi, dan bagaimana sumber daya didistribusikan. Dengan demikian, pengaturan tata kelola dapat memfasilitasi atau menghambat reformasi. Dalam bab ini, kami telah membahas dimensi-dimensi tata kelola ini dan hubungannya dengan pengalaman reformasi.

Reformasi pendidikan itu sulit. Ekonomi politik dari reformasi ini menunjukkan bahwa mereka menghadapi kesulitan karena berbagai faktor. Salah satunya adalah waktu: hampir di mana-mana, siklus politik jauh lebih pendek daripada siklus reformasi. Pemerintah dapat terhalang untuk memulai reformasi kompleks jika mereka tidak yakin memiliki cukup waktu untuk menerapkannya atau untuk memetik hasilnya secara politik. Dari sudut pandang ini, reformasi tampaknya lebih mudah diterapkan di negara-negara di mana kompetisi elektoral terbatas atau tidak ada, atau di mana sebagian besar partai politik sepakat pada pendekatan pragmatis (non-ideologis) jangka panjang terhadap kebijakan pendidikan.

Faktor lain berkaitan dengan jenis dan intensitas keterlibatan dalam pembuatan kebijakan dari pemangku kepentingan selain pemerintah, terutama guru, dan sejauh mana kepentingan mereka saling bertentangan. Reformasi tata kelola yang bertujuan untuk meningkatkan kemampuan siswa dapat dianggap

sebagai ancaman oleh serikat guru, terutama jika mekanisme akuntabilitas yang menghubungkan hasil siswa dengan kemungkinan memecat guru yang kurang efektif, atau menetapkan insentif gaji untuk mengompensasi prestasi dan efektivitas di atas senioritas diperkenalkan. Dalam kasus ini, jika serikat guru memiliki titik veto dalam proses kebijakan, mereka mungkin akan menggunakannya untuk menghentikan atau menghambat reformasi. Melibatkan pemangku kepentingan, dan terutama guru, untuk mendukung reformasi membantu keberhasilan implementasinya, tetapi ini tidak berarti bahwa keselarasan harus menjadi syarat reformasi.

Jelas, dimensi tata kelola yang paling penting dalam reformasi pendidikan adalah (re)distribusi kekuasaan/otoritas di antara berbagai tingkat pemerintahan. Sistem pendidikan di berbagai negara memiliki tingkat sentralisasi yang berbeda sesuai dengan pengaturan konstitusional (federal vs tersentralisasi), dan juga tradisi historis seperti, misalnya, peran yang dimainkan munisipalitas pada awal pendidikan massal. Sementara sistem federal dan sistem tersentralisasi memiliki pembagian tanggung jawab yang jelas yang ditugaskan baik kepada pemerintah pusat maupun daerah, banyak sistem yang secara de facto terdesentralisasi berada di tengah-tengah dan menderita karena kurangnya definisi tanggung jawab dan mekanisme akuntabilitas yang jelas. Data menunjukkan bahwa tingkat sentralisasi atau desentralisasi itu sendiri tidak memiliki dampak yang menentukan pada hasil sistem, karena banyak faktor pengganggu yang ikut campur. Tetapi reformasi lebih sulit dalam sistem terdesentralisasi karena banyak lebih banyak aktor dengan kepentingan yang berbeda memiliki suara, dan peran untuk dimainkan. Mekanisme koordinasi antara berbagai administrasi yang terlibat diperlukan, dan aturan yang jelas tentang tanggung jawab dan akuntabilitas tampaknya menjadi elemen penting untuk membuat sistem tersebut bekerja dengan lancar dan efektif. Tingkat kesulitan meningkat dalam sistem yang secara de facto terdesentralisasi tetapi di mana definisi tanggung jawab tidak jelas; ini menyebabkan ketegangan yang tak pernah berakhir tentang tingkat kekuasaan dan sumber daya yang dimiliki atau seharusnya dimiliki oleh setiap tingkat pemerintahan. Dalam skenario terburuk, pemerintah pusat dapat menyetujui reformasi yang dibajak oleh pemerintah daerah, yang mengawasi implementasi.

Data utama dalam hal kebijakan menunjukkan bahwa perubahan dalam pengaturan tata kelola harus diatur dengan hati-hati dan persiapan untuk itu sangat penting. Secara khusus, proses desentralisasi pendidikan (ketika otoritas ditransfer dari pusat ke tingkat pemerintahan daerah atau lokal) tanpa pembangunan kapasitas dapat gagal, membuat sistem tidak efektif. Demikian pula, proses desentralisasi di mana daerah tidak memiliki peran dalam pengumpulan dana berisiko menyebabkan pengeluaran berlebihan, dan yang tanpa mekanisme akuntabilitas yang memadai kekurangan insentif dan mekanisme kontrol yang diperlukan untuk memastikan bahwa keputusan akhir akan meningkatkan kemampuan siswa dan keadilan.

Aturan pendanaan—pada dasarnya peran yang dimiliki berbagai tingkat pemerintahan dalam mengumpulkan dan mengalokasikan dana untuk pendidikan—adalah kunci dalam proses merancang dan memberlakukan reformasi. Sekali lagi, delineasi yang jelas dari tanggung jawab pendanaan antara berbagai tingkat pemerintahan diperlukan untuk memastikan tingkat akuntabilitas yang sesuai. Di banyak negara, pendanaan berasal dari lebih dari satu tingkat pemerintahan (nasional dan daerah, atau nasional dan lokal, atau ketiganya digabungkan). Kontribusi daerah sangat penting untuk memastikan tanggung jawab bersama dan penggunaan sumber daya yang efektif, sementara pendanaan pusat membantu meminimalkan dampak disparitas daerah pada tingkat investasi. Karena pendanaan adalah salah satu dimensi yang paling kontroversial dalam setiap reformasi pendidikan, ada banyak kemungkinan bahwa reformasi dapat gagal atau dipotong jika isu-isu redistribusi mendorong satu atau beberapa pemangku kepentingan untuk menggunakannya sebagai alat untuk menghambat atau memveto reformasi. Manipulasi politik dan permainan menyalahkan sering muncul ketika menyangkut pendanaan. Berbagai tingkat pemerintahan dapat berdebat tentang bagaimana reformasi memengaruhi kontribusi pendanaan mereka, serikat guru dapat berargumen bahwa kekurangan atau ketidakcukupan pendanaan memengaruhi pendapatan atau prospek karier guru, dan salah satu dari mereka dapat menemukan ruang untuk manuver untuk melindungi kepentingan mereka yang sudah mapan, yang mereka samarkan sebagai kepentingan umum atau kepentingan siswa.

Ini membawa kita pada pertanyaan keseluruhan tentang kepentingan yang sudah mapan dan bagaimana mereka dimainkan dalam reformasi pendidikan. Pendidikan jelas merupakan aspek multi-pemangku kepentingan dari kehidupan politik dan sosial. Pemerintah, guru dan kepala sekolah, penyedia pendidikan lain (seperti penyedia materi pengajaran), keluarga, dan siswa itu sendiri adalah pemangku kepentingan yang relevan. Tetapi tingkat keterlibatan, kohesivitas, atau kekuatan tawar mereka sangat berbeda.

Dalam proses reformasi, pemangku kepentingan dengan lebih banyak ‘taruhan di dalamnya’ (terutama serikat guru) akan berusaha mempersenjatai argumen (termasuk cita-cita mulia seperti keadilan) untuk memblokir reformasi, ketika pada kenyataannya mereka melindungi kepentingan mereka sendiri yang sudah mapan. Dalam tahap reformasi pendidikan saat ini (reformasi yang berorientasi untuk meningkatkan kinerja dan kualitas), sering kali, guru dapat memandang aspek-aspek reformasi yang bertujuan membuat mereka akuntabel atas hasil siswa, atau menghubungkan gaji dengan hasil tersebut, sebagai ancaman. Akibatnya, mereka akan mencoba mengarahkan narasi ke arah kerusakan yang diduga atau dibayangkan terhadap kesejahteraan siswa, inklusi, keadilan, atau nilai-nilai pendidikan lainnya. Tidak ada yang salah dengan guru bertindak secara kolektif untuk membela kondisi mereka. Ada yang salah dengan mereka menyembunyikan motif sebenarnya dan menyamarkannya sebagai upaya altruistik untuk melindungi kepentingan siswa.

Tata kelola VET adalah kasus khusus dalam aspek tata kelola reformasi pendidikan. Mengingat hubungan yang lebih kuat antara VET dan kebutuhan pasar tenaga kerja, pengaturan tata kelolanya memerlukan partisipasi pengusaha, perusahaan, dan serikat pekerja sebagai pemangku kepentingan. Dalam sistem di mana terdapat sistem VET yang berfungsi dengan baik, ini diterjemahkan ke dalam tempat yang relevan bagi pemangku kepentingan ekonomi dan sosial ini di meja tata kelola, termasuk dalam keputusan tentang pendanaan. Reformasi tata kelola VET yang bertujuan untuk lebih menyelaraskan dengan permintaan pasar tenaga kerja hanya dapat berhasil di mana ada komitmen bersama di antara pemangku kepentingan ekonomi, sosial, dan pemerintah untuk menemukan titik temu.

4
ILSAS: APAKAH MEREKA PENTING?

© 2023 Gomendio dan Wert, CC BY-NC 4.0 https://doi.org/10.11647/OBP.0332.04

4.1 APA YANG DIUKUR OLEH METRIK INTERNASIONAL?

PENILAIAN skala besar internasional (*International large-scale assessments*: ILSAs) dimulai oleh Asosiasi Internasional untuk Evaluasi Pencapaian Pendidikan (IEA). Pada tahun 1995, survei TIMSS (Trends in International Mathematics and Science Study) pertama dilakukan di lebih dari empat puluh negara pada lima tingkat kelas (kelas tiga, empat, tujuh, dan delapan, serta tahun terakhir sekolah menengah). Siswa dinilai dalam matematika dan sains, dan analisis paralel terhadap kurikulum sekolah dilakukan dengan tujuan menemukan hubungan antara keduanya. TIMSS kemudian dirancang sebagai "studi kuasi-longitudinal" yang menilai sekelompok siswa di kelas empat dan empat tahun kemudian di kelas delapan. Survei ini dilakukan setiap empat tahun, dan pada tahun 2015 sampelnya mencakup lima puluh tujuh negara dan tujuh yurisdiksi regional. Survei yang berbeda, "TIMSS Advanced", menargetkan tahun terakhir sekolah menengah (kelas dua belas di banyak negara) dan menilai pencapaian siswa dalam matematika lanjutan dan fisika. IEA juga mengembangkan survei internasional untuk menilai literasi membaca di kalangan siswa kelas empat setiap lima tahun (PIRLS: Progress in International Reading Literacy Study). Survei ini dimulai pada tahun 2001 dengan tiga puluh lima negara peserta dan pada tahun 2016 mencakup lima puluh negara dan sebelas wilayah.

Pada tahun 2000, Organisasi untuk Kerjasama dan Pembangunan Ekonomi (OECD) memulai survei sendiri, PISA (Programme for International Student Assessment). PISA menilai tiga domain: literasi sains, matematika, dan literasi membaca, dan pada setiap siklus salah satu domain ini menjadi domain utama. Survei ini berlangsung setiap tiga tahun, yang berarti setiap mata pelajaran menjadi domain utama setiap sembilan tahun, dan mengevaluasi siswa berusia lima belas tahun terlepas dari kelas mereka. Dengan demikian, PISA membandingkan siswa yang telah bersekolah selama waktu yang berbeda tergantung pada usia mulai pendidikan wajib di berbagai negara. Selain itu, proporsi siswa berusia lima belas

tahun di kelas yang berbeda dalam sampel bervariasi tergantung pada tingkat pengulangan kelas di setiap negara. Cakupan geografis PISA telah berkembang dari empat puluh tiga negara/ekonomi pada tahun 2000 menjadi tujuh puluh sembilan pada tahun 2018.

Jadi, tiga penilaian skala besar internasional utama (PIRLS, TIMSS, dan PISA) mengukur domain yang sama (membaca, matematika, dan sains), tetapi metodologi, durasi siklus, dan populasi target (didefinisikan berdasarkan usia siswa atau kelas) berbeda. Survei IEA (PIRLS dan TIMSS) mengambil sampel semua siswa di setiap kelas dengan fokus pada kelas tertentu dan dirancang untuk menganalisis sejauh mana siswa telah menguasai konten berbasis kurikulum (Martin et al., 2016; Mullis et al., 2016 dan 2017). Sebaliknya, PISA mengambil sampel siswa berusia lima belas tahun di berbagai kelas (kelas delapan, sembilan, sepuluh, dan sebelas) dan telah menetapkan tujuannya sebagai penilaian tentang bagaimana pengetahuan dan keterampilan yang diperoleh diterapkan untuk menghadapi tantangan kehidupan nyata dan memecahkan masalah dalam pengaturan yang tidak dikenal (OECD, 2001 dan 2019c). Tidak seperti survei IEA, PISA tidak mencoba menghubungkan perbedaan konten kurikuler antar negara dengan hasil siswa. Sebaliknya, pengetahuan dan keterampilan yang dianggap relevan untuk "masyarakat berbasis pengetahuan" ditentukan oleh kelompok ahli. Pendekatan ini secara eksplisit mengakui bahwa skor PISA adalah hasil dari dampak gabungan sekolah, rumah, dan lingkungan sosial, membuat hubungan antara hasil PISA dan kebijakan sekolah menjadi lebih lemah. Meskipun demikian, PISA mengklaim lebih berorientasi pada kebijakan dibandingkan penilaian IEA, dan publikasi PISA memang mencakup banyak analisis untuk mencoba mengidentifikasi praktik baik yang membedakan negara-negara berkinerja tinggi (OECD 2016b, 2019c, dan 2019d). Negara-negara peserta awalnya sebagian besar adalah anggota OECD, yaitu sebagian besar negara berpenghasilan tinggi, tetapi kemudian diperluas melampaui batas OECD untuk mencakup negara-negara berpenghasilan rendah dan menengah, yang (seperti yang akan kita lihat) memerlukan penyesuaian metodologi.

Nilai ILSAs terletak pada penyediaan tolok ukur internasional, yang memungkinkan perbandingan antar negara dalam kemampuan siswa menggunakan metrik yang sama. Fakta bahwa ILSAs utama mengukur kemampuan siswa secara berkala juga memungkinkan analisis tren dari waktu ke waktu. Awalnya, survei internasional ini menghadapi skeptisisme karena keyakinan yang mendalam bahwa sistem pendidikan terlalu berbeda untuk memungkinkan perbandingan yang bermakna.

Kritikus juga berpendapat bahwa metodologi mereka cacat dan bahwa perbedaan antar negara terlalu fokus pada sejumlah mata pelajaran yang sempit dan gagal menangkap hasil penting dari sistem pendidikan. Seiring bertambahnya jumlah negara yang bergabung dengan survei internasional ini, kepercayaan terhadapnya telah meningkat, begitu pula pengaruhnya terhadap narasi seputar

praktik baik dalam kebijakan pendidikan. Ini terutama karena mereka telah mendorong analisis yang sangat dibutuhkan tentang praktik baik yang mengarah pada perbaikan di negara-negara tertentu dan kebijakan yang diterapkan oleh negara-negara berkinerja tinggi (Cordero et al., 2013 dan 2018; Gustafsson dan Rosen, 2014; Hanushek dan Woessmann, 2011 dan 2014; Hopfenbeck et al., 2018; Johansson, 2016; Klieme, 2013; Lockheed dan Wagemaker, 2013; Strietholt et al., 2014). Penting untuk diingat bahwa menarik kesimpulan kausal tetap kontroversial, terutama karena sifat lintas-seksional dari sampel.

Seiring waktu, profil publik survei internasional, dan khususnya PISA, telah meningkat. Media dan pembuat kebijakan dengan penuh semangat menunggu hasil setiap siklus untuk mengetahui bagaimana negara mereka berkinerja dibandingkan dengan yang lain dan apakah hasil siswa telah membaik atau menurun sejak siklus terakhir. Ini telah meningkatkan kesadaran di kalangan pembuat kebijakan dan warga negara tentang kualitas sistem pendidikan mereka. Ini juga telah berkontribusi pada pergeseran dalam debat tentang pendidikan, dari penekanan pada input (jumlah sumber daya yang diinvestasikan) ke penekanan pada output (kemampuan siswa).

Namun, dampak media dan politik yang meningkat juga memiliki kelemahan. Ini pasti mengarah pada fokus yang sangat sempit pada peringkat antar negara, dan pada hipotesis yang terlalu disederhanakan mengenai dampak kebijakan yang diterapkan oleh pemerintah yang berbeda. Dalam skenario terburuk, ini juga mengarah pada permainan menyalahkan yang merusak ketika negara berkinerja buruk; ini adalah kekhawatiran utama di kalangan negara-negara berpenghasilan rendah dan menengah yang diperkirakan akan berkinerja buruk tetapi ingin dapat mengukur kemajuan sistem pendidikan mereka. Dengan demikian, survei internasional, khususnya PISA, telah menjadi alat yang kuat dalam debat politik. Ini adalah realitas yang harus diakui dan menaikkan standar bagi ILSAs untuk menjadi andal dan akuntabel.

4.2. ILSAS: APA YANG MEREKA CERITAKAN KEPADA KITA? PERBEDAAN ANTAR DAN DALAM NEGARA

Perbedaan Antar Negara

SURVEI internasional telah mengungkapkan perbedaan besar dalam kemampuan siswa antar negara yang setara dengan beberapa tahun sekolah, menunjukkan bahwa perbedaan dalam kualitas sistem pendidikan jauh lebih besar dari yang diperkirakan. Perbedaan antara negara berkinerja tertinggi dan terendah setara dengan lebih dari tujuh tahun sekolah menurut PISA (OECD, 2016a); dengan kata lain, apa yang dipelajari seorang anak berusia delapan tahun di negara dengan sistem pendidikan berkualitas baik kira-kira setara dengan apa yang diketahui seorang anak berusia lima belas tahun di sistem berkinerja rendah. Dengan demikian, perbedaan dalam kualitas sistem pendidikan berarti bahwa siswa di berbagai negara menyelesaikan

pendidikan wajib dengan perbedaan yang mengejutkan dalam pengetahuan dan keterampilan. Temuan ini menunjukkan bahwa tahun sekolah bukanlah ukuran proksi yang andal untuk tingkat pengetahuan dan keterampilan siswa, karena seberapa banyak siswa belajar dalam satu tahun sekolah sangat berbeda dari satu negara ke negara lain. Dengan kata lain, sistem pendidikan berbeda dalam tingkat efektivitas, atau produktivitas, yang diukur sebagai kemajuan belajar yang dibuat oleh siswa per unit waktu.

Seseorang juga dapat mempertanyakan kegunaan memandang pencapaian pendidikan orang dewasa sebagai ukuran utama modal manusia dan bakat suatu negara, karena siswa pada akhir setiap tahap pendidikan (termasuk pendidikan wajib, yaitu menengah bawah) akan memiliki tingkat kinerja yang sangat berbeda di berbagai negara. Kesimpulan yang mengkhawatirkan adalah bahwa, sementara perluasan peluang pendidikan telah menghasilkan pengembalian yang tinggi dalam hal keterampilan dan pengetahuan di negara-negara dengan sistem pendidikan berkualitas baik, akses universal ke sekolah dan peningkatan tingkat pendaftaran pada tingkat pendidikan yang lebih tinggi telah memberikan hasil yang sangat buruk dalam hal pertumbuhan modal manusia di kalangan negara-negara berkinerja rendah.

Seiring bertambahnya jumlah negara yang berpartisipasi dalam ILSAs dari waktu ke waktu, negara-negara berkinerja teratas telah berubah dengan siklus yang berbeda, tetapi beberapa tren tetap sangat solid. Mungkin yang paling jelas dan konsisten adalah kinerja luar biasa di kalangan siswa dari Asia Timur. Negara pertama dari wilayah ini yang berpartisipasi dalam survei internasional adalah Jepang, yang mencapai posisi teratas sejak awal: kedua dalam matematika pada tahun 1964 (Studi Matematika Internasional Pertama di kalangan siswa berusia tiga belas tahun) dan pertama dalam studi matematika kedua (1980–1982). Jepang juga mengungguli sebagian besar negara peserta dalam sains sejak sangat awal, mencapai pertama dalam Studi Sains Pertama pada tahun 1970 untuk siswa berusia sepuluh dan empat belas tahun (1970 First Science Study) dan mempertahankan posisi teratas dalam survei sains berikutnya pada tahun 1984. Ketika negara-negara lain dari Asia Timur bergabung, mereka diakui sebagai berkinerja teratas: Hong Kong pada tahun 1982 dalam matematika dan sains, Singapura dan Korea Selatan dalam sains pada tahun 1984.

Tingkat kinerja yang luar biasa di kalangan negara-negara Asia Timur menjadi lebih jelas dalam TIMSS 1995, ketika empat negara berkinerja teratas semuanya berasal dari wilayah ini: Singapura, Korea, Jepang, dan Hong Kong, baik di kelas delapan (dari tiga puluh sembilan negara peserta) maupun kelas empat matematika (dari dua puluh lima negara) (Harmon et al., 1997). Dalam TIMSS 1999, negara-negara berkinerja terbaik dalam matematika adalah Singapura, Korea, Taiwan, Hong Kong, dan Jepang (dari tiga puluh delapan peserta) (Martin et al., 2000; Mullis et al., 2000). Negara-negara ini tetap menjadi berkinerja teratas dalam matematika

dan sains dalam siklus TIMSS berikutnya, dan ketika negara-negara lain dari wilayah ini bergabung, sebagian besar muncul sebagai berkinerja teratas. Dalam siklus terakhir (2015 dan 2019), negara-negara berkinerja teratas dalam matematika (kelas empat dan kelas delapan) adalah Singapura, Korea, Hong Kong, Taipei Tiongkok, dan Jepang (Mullis et al., 2016; Mullis et al., 2020). Kesenjangan kinerja antara blok ini dan negara-negara peserta lainnya sangat signifikan. Negara-negara ini juga termasuk di antara berkinerja teratas dalam sains tetapi tidak menduduki semua posisi teratas sebagai blok dalam mata pelajaran ini (Martin et al., 2016; Mullis et al., 2020).

Hasil dalam PISA mengkonfirmasi tren yang sama, tetapi dengan komposisi negara-negara peserta dari Asia Timur yang sedikit berbeda. Dalam siklus PISA pertama (2000), Jepang dan Korea (keduanya anggota OECD) mencapai posisi teratas dalam peringkat dan tetap menjadi berkinerja teratas dalam siklus berikutnya (OECD, 2001; OECD, 2019c; OECD, 2019d). Hong Kong-Tiongkok menjadi berkinerja teratas ketika bergabung pada siklus berikutnya (2003), dan juga tetap di antara berkinerja teratas pada tahun berikutnya (OECD, 2004). Shanghai dan Singapura mengubah pola dari tahun 2009 dan seterusnya (OECD, 2010), dengan Shanghai mengungguli semua negara lain dalam ketiga domain pada tahun 2009 dan 2012 (OECD, 2014c), dan Singapura menjadi berkinerja teratas dalam ketiga domain pada tahun 2015 (OECD, 2016a). Pada tahun 2018, Tiongkok memilih untuk diwakili oleh empat provinsi (Beijing, Shanghai, Jiangsu, dan Zhejiang, atau B-S-J-Z), yang mengungguli semua negara lain dalam semua domain (OECD, 2019c). Untuk memberikan gambaran tentang sejauh mana negara-negara di Asia unggul, berkinerja teratas dalam matematika dalam PISA 2012 adalah (dalam urutan menurun): Shanghai-Tiongkok, Singapura, Hong Kong-Tiongkok, Taipei Tiongkok, Korea, Makao-Tiongkok, dan Jepang. Perbedaan antara Shanghai-Tiongkok dan Peru (berkinerja tertinggi dan terendah) setara dengan lebih dari enam tahun sekolah.

Pengecualian dari Asia Timur adalah negara-negara dengan PDB yang jauh lebih rendah dan tingkat investasi per siswa yang rendah, seperti Filipina dan Indonesia, yang cenderung berkinerja sangat buruk, dan Thailand serta Malaysia, yang berkinerja sedikit lebih baik baik dalam TIMSS maupun PISA.

Mungkin perubahan yang paling berarti seiring waktu adalah bahwa sebagian besar negara yang bergabung dengan survei ini dalam siklus terakhir adalah negara-negara berpenghasilan rendah dan menengah, sehingga jumlah negara berkinerja rendah telah meningkat secara signifikan seiring waktu dan kesenjangan antara negara berkinerja teratas dan terendah telah melebar. Ini sangat jelas dalam PISA, yang dimulai sebagai survei yang dirancang terutama untuk negara-negara OECD dan kemudian berupaya secara proaktif untuk memperluas cakupannya dengan memasukkan berbagai negara yang jauh lebih luas. Untuk mencontohkan besarnya transformasi ini, cukup dikatakan bahwa dalam siklus PISA pertama, Meksiko

(anggota OECD) dan Brasil adalah berkinerja terendah dan satu-satunya dua negara dari Amerika Latin. Pada tahun 2018, sepuluh negara Amerika Latin telah bergabung, dan semuanya berkinerja jauh di bawah tingkat OECD, tetapi Meksiko mengungguli dua puluh empat negara peserta lainnya, seperti Filipina, Kosovo, Lebanon, dan Maroko, meskipun kinerjanya sendiri sebenarnya tidak meningkat.

Dalam banyak hal, Amerika Latin adalah kebalikan dari Asia Timur, karena negara-negara di wilayah ini menunjukkan tingkat kinerja yang secara konsisten rendah dan sedikit perbaikan seiring waktu. Bahkan, dalam semua perbandingan internasional, siswa Amerika Latin termasuk di antara yang berkinerja terendah dari semua negara peserta. Dalam PISA 2015, semua negara Amerika Latin berada di peringkat jauh di bawah rata-rata OECD (OECD, 2016a). Dalam kelompok ini, berkinerja tertinggi adalah Chili dan terendah adalah Republik Dominika. Perbedaan kinerja antara Chili dan rata-rata OECD adalah lebih dari satu tahun sekolah, sedangkan perbedaan antara berkinerja terendah (Republik Dominika) dan berkinerja teratas (Singapura) adalah lebih dari lima tahun sekolah. Selain itu, tidak ada hubungan antara tahun sekolah dan kemampuan siswa di seluruh negara-negara Amerika Latin, mengingat siswa tampaknya membuat sedikit kemajuan dalam belajar di setiap tahun yang mereka habiskan di sekolah (Hanushek dan Woessmann, 2015). Dengan demikian, kebijakan yang mencoba mengkompensasi rendahnya kualitas pendidikan dengan menambahkan lebih banyak tahun pendidikan wajib tidak akan menghasilkan perbaikan signifikan dalam kemampuan siswa .

Apakah ILSAs Berbeda Menceritakan Kisah yang Sama?

STUDI yang membandingkan bagaimana negara-negara berkinerja dalam PISA dan TIMSS telah menunjukkan bahwa rata-rata negara sangat berkorelasi pada dua tahun ketika kedua survei dilakukan secara bersamaan: 2003 (Wu, 2010) dan 2015 (Klieme, 2016). Dengan demikian, kedua survei tampaknya memberikan informasi serupa tentang bagaimana siswa dari berbagai negara berkinerja dalam matematika dan sains. Perbedaan yang relatif kecil sebagian dapat diatribusikan pada desain survei, dan sebagian pada fakta bahwa semua siswa dalam TIMSS berada di kelas yang sama dan telah mengalami tahun sekolah yang sama, sementara PISA menargetkan siswa berusia lima belas tahun terlepas dari kelas (negara-negara menunjukkan perbedaan besar dalam tingkat pengulangan kelas dan usia mulai pendidikan wajib) (Wu, 2010).

Gambaran umum yang muncul dari kedua survei menunjukkan tiga kelompok negara: negara-negara Asia Timur adalah berkinerja teratas, negara-negara Eropa dan Amerika Utara bersama dengan Selandia Baru dan Australia adalah berkinerja menengah, dan negara-negara di Afrika, Amerika Latin, dan Timur Tengah Dekat adalah berkinerja buruk.

Melihat lebih rinci pada kinerja negara-negara, tampaknya negara-negara Asia Timur berkinerja relatif lebih baik dalam TIMSS daripada PISA, sementara

beberapa negara Nordik dan berbahasa Inggris tampaknya berkinerja lebih baik dalam PISA daripada TIMSS (Klieme, 2016; Wu, 2010). Banyak hipotesis telah dikemukakan untuk menjelaskan perbedaan ini, tetapi yang paling diterima secara luas menunjukkan bahwa siswa di negara-negara Asia Timur mungkin lebih fokus pada pembelajaran konten kurikuler, yang lebih akurat ditangkap oleh TIMSS, sementara di negara-negara Nordik dan berbahasa Inggris lebih banyak penekanan ditempatkan pada pemecahan masalah, yang mungkin lebih baik dinilai oleh PISA. Hubungan juga telah dilaporkan antara kemampuan siswa kelas empat dalam PIRLS 2011 dan kinerja membaca dalam PISA 2018, yang diasumsikan kira-kira sesuai dengan kohort kelahiran siswa yang sama (OECD, 2019c). Perlu dicatat bahwa negara-negara Asia Timur sebagai kelompok tidak mengungguli negara-negara di Eropa dan negara-negara berbahasa Inggris dalam membaca sejauh yang mereka lakukan dalam matematika dan sains.

Perbedaan Dalam Negara

SEPERTI yang telah kita lihat, perbedaan antar negara dalam kemampuan siswa besar, tetapi perbedaan antar siswa dalam negara yang sama bahkan lebih besar. Di banyak negara yang terdesentralisasi, perbedaan besar antara kualitas sistem pendidikan di berbagai wilayah merupakan sumber utama ketidaksetaraan. Perbedaan dalam tingkat kemampuan siswa menyebabkan perbedaan besar dalam tingkat keterampilan penduduk dewasa yang, pada gilirannya, terkait dengan tingkat pekerjaan, pertumbuhan ekonomi, dan kemakmuran (Cheshire et al., 2014; OECD, 2016d; OECD, 2019b).

Banyak wilayah berkinerja rendah jatuh ke dalam apa yang disebut 'perangkap keterampilan rendah' karena pasar tenaga kerja mereka berbasis pada pekerjaan berketerampilan rendah dan ada sedikit insentif bagi sistem pendidikan untuk menjadi lebih menuntut dan efisien; dalam konteks ini, siswa merasa bahwa pengembalian pendidikan rendah dan cenderung meninggalkan sekolah segera setelah mereka mencapai usia di mana kehadiran tidak lagi wajib, dalam banyak kasus sebelum memperoleh diploma pendidikan wajib (OECD, 2015c; OECD, 2017b).

Perbedaan ini telah dianalisis lebih rinci di Spanyol dan Italia, karena kedua negara menunjukkan perbedaan regional yang besar, dan sebagian besar wilayah memiliki sampel yang diperluas dalam PISA yang memungkinkan perbandingan yang bermakna. Untuk menyederhanakan skenario yang sangat kompleks, di kedua negara, wilayah yang lebih miskin di selatan cenderung berkinerja buruk, sementara wilayah yang lebih kaya di utara mencapai hasil siswa yang lebih baik. Namun, di Spanyol, beberapa wilayah yang relatif miskin di utara (Galicia) dan tengah (Castilla y León) adalah berkinerja terbaik dalam PISA. Juga, seperti yang akan kita lihat, tidak ada hubungan pada tingkat regional antara tingkat investasi dalam pendidikan dan hasil siswa.

Data pada tingkat regional menunjukkan bahwa rata-rata PISA untuk Spanyol menyembunyikan perbedaan besar antar wilayah (Gomendio, 2021; OECD, 2015c;

Wert, 2019). Dengan demikian, dalam PISA 2015, perbedaan antara wilayah berkinerja teratas dalam sains (Castilla y León) dan wilayah berkinerja terendah (Andalucía) setara dengan lebih dari satu tahun sekolah. Sebelas dari tujuh belas wilayah Spanyol berkinerja di atas rata-rata OECD, dan enam berkinerja di bawahnya. Di Italia, perbedaan regional bahkan lebih besar dan setara dengan lebih dari dua tahun sekolah. Dengan demikian, hasil rata-rata yang biasa-biasa saja pada tingkat nasional menyembunyikan keragaman dalam negara di mana beberapa wilayah sebenarnya adalah berkinerja teratas, sementara yang lain adalah berkinerja rendah menurut peringkat PISA.

Di Spanyol, tingkat pengulangan kelas sangat tinggi (2015: 36,1% di Spanyol vs 13% rata-rata OECD) dan menunjukkan perbedaan regional yang besar, dengan jumlah siswa yang mengulang setidaknya satu kelas berkisar dari 25% hingga 45% (Gomendio, 2021; Wert, 2019). Penting untuk diingat bahwa PISA mengambil sampel siswa berusia lima belas tahun di kelas yang berbeda dan bahwa siswa yang mengulang kelas berkinerja jauh lebih buruk. Untuk memahami sejauh mana pengulangan kelas memengaruhi skor PISA di Spanyol, perlu dicatat bahwa dalam PISA 2015 sampel mencakup 67,9% siswa berusia lima belas tahun di kelas sepuluh, sementara 23,4% tertinggal satu tahun dan 8,6% tertinggal dua tahun (OECD, 2016a). Perbedaan regional dalam tingkat pengulangan kelas menjelaskan sebagian besar variasi dalam hasil siswa dalam PISA. Pengulangan kelas, pada gilirannya, adalah proksi yang baik untuk tingkat putus sekolah dini. Siswa yang mengulang kelas jauh lebih mungkin untuk putus sekolah nantinya, menjadi NEET, dan mengalami tingkat pengangguran yang tinggi. Dengan demikian, ada hubungan yang jelas antara tingkat kemampuan siswa regional, perbedaan dalam tingkat pengulangan kelas, dan putus sekolah dini yang, pada gilirannya, memiliki dampak besar pada tingkat pengangguran kaum muda.

Sebaliknya, di Italia, tingkat pengulangan kelas lebih rendah tetapi tingkat bolos lebih tinggi, dan keduanya menjelaskan sebagian besar perbedaan antar wilayah dalam skor PISA (Hippe et al., 2018). Perbedaan regional yang besar ini sama sekali tidak unik untuk Eropa Selatan. Di Kanada, perbedaan antara wilayah berkinerja teratas (Alberta) dan wilayah berkinerja terendah (Saskatchewan) juga lebih besar dari satu tahun sekolah, sementara di Amerika Serikat, tingkat kinerja Massachusetts jauh lebih tinggi daripada Puerto Rico sehingga setara dengan lebih dari tiga tahun sekolah (OECD, 2016a).

Untuk memahami tingkat variasi dalam kemampuan siswa dalam negara, penting untuk melihat proporsi siswa yang mencapai berbagai tingkat kemahiran. Survei internasional menetapkan ambang batas di bawah mana siswa diasumsikan gagal mencapai keterampilan paling dasar, dan di atas mana siswa dapat dianggap unggul. Analisis komparatif dengan data dari tujuh puluh tujuh negara yang berpartisipasi dalam berbagai survei internasional menunjukkan bahwa di antara negara-negara berkinerja teratas, bagian siswa yang tidak memperoleh

keterampilan dasar dalam matematika dan sains kurang dari 5%, sementara di antara negara-negara berkinerja rendah, bagian siswa yang buta huruf fungsional berkisar dari 40% hingga 80% (Hanushek dan Woessmann, 2015). Sebaliknya, bagian siswa unggul berkisar dari 10% hingga 20% di antara negara-negara berkinerja teratas hingga hampir tidak ada di antara negara-negara berkinerja rendah. Temuan ini menyoroti fakta bahwa negara-negara berkinerja rendah tidak hanya gagal memungkinkan siswa unggul mencapai potensi penuh mereka, tetapi juga gagal membekali sebagian besar siswa dengan keterampilan paling dasar.

4.3. ILSAS: TREN SEIRING WAKTU

BAGI sebagian besar negara, membandingkan bagaimana siswa berkinerja seiring waktu sangat penting, karena ini adalah sumber utama informasi untuk menyimpulkan apakah implementasi kebijakan tertentu telah menghasilkan hasil positif yang diharapkan. Perubahan seiring waktu juga menjadi fokus utama pertempuran politik, karena partai politik yang berbeda terlibat dalam debat tentang pemerintah mana yang bertanggung jawab atas perbaikan atau penurunan. Namun, dalam aspek penting ini, ILSAs sangat berbeda, meninggalkan pembuat kebijakan untuk memutuskan survei mana yang lebih andal atau lebih cocok untuk mengukur dampak kebijakan tertentu.

Secara singkat, sementara PISA tidak menemukan perubahan signifikan seiring waktu (2000–2018), baik TIMSS maupun PIRLS mendeteksi perbaikan di sebagian besar negara peserta. Untuk memahami sejauh mana survei ini berbeda dalam perubahan yang mereka deteksi atau gagal deteksi, kami hanya akan memberikan ringkasan keseluruhan tanpa terlalu banyak teknis.

Ketika dua siklus terakhir PISA dibandingkan, kinerja rata-rata untuk enam puluh tiga negara yang berpartisipasi pada tahun 2015 dan 2018 tetap stabil dalam membaca, matematika, dan sains (OECD, 2019c). Ketika perubahan dianalisis secara terpisah untuk negara-negara peserta, kami menemukan bahwa hanya empat negara meningkat dalam membaca antara 2015 dan 2018, sementara tiga belas menurun dan empat puluh enam tetap stabil. Selain itu, di dua puluh empat negara dari enam puluh tiga, tidak ada perubahan yang diamati di salah satu dari tiga domain. Ketika periode yang lebih panjang dipertimbangkan, ada enam puluh lima negara yang berpartisipasi baik dalam PISA 2018 maupun setidaknya satu siklus PISA lain sebelum PISA 2015. Dari enam puluh lima negara ini, tujuh negara/ekonomi meningkat di ketiga domain, tujuh menurun di semua domain, dan tiga belas tidak menunjukkan perubahan di salah satu dari tiga domain. Ketika hanya negara-negara OECD yang dipertimbangkan, PISA tidak mendeteksi perubahan antara 2000 dan 2018.

Sebaliknya, data dari PIRLS dan TIMSS menunjukkan perbaikan secara keseluruhan yang jelas. Dari 2015 hingga 2019, dari empat puluh lima negara yang berpartisipasi dalam kedua siklus dalam TIMSS (matematika kelas empat), empat

belas meningkat, hanya delapan menurun, dan dua puluh tiga tidak berubah secara substansial; di kalangan siswa kelas delapan (matematika), dari tiga puluh tiga negara, tiga belas meningkat dan hanya empat menurun (Mullis et al., 2020). Ketika kerangka waktu yang lebih panjang dipertimbangkan (2007–2019), dari dua puluh satu negara yang berpartisipasi dalam matematika kelas empat, empat belas meningkat dan tidak ada yang menurun, dan dari dua puluh tiga negara yang berpartisipasi dalam matematika kelas delapan, enam belas meningkat dan hanya dua menurun. Pola perubahan serupa seiring waktu muncul untuk kemampuan siswa dalam sains.

Secara ringkas, ketika dua siklus terakhir dipertimbangkan, hanya 6% dari negara-negara peserta meningkat menurut PISA, sementara 40% dari negara-negara peserta meningkat dalam TIMSS. Ketika perubahan sejak siklus pertama dipertimbangkan, hanya 10% dari negara-negara peserta PISA meningkat, sementara 50% dari negara-negara peserta TIMSS meningkat (sejak 1995). Jelas, negara-negara peserta dalam kedua survei tidak identik, meskipun ada tingkat tumpang tindih yang substansial. Meskipun demikian, kontras antara kerataan tren PISA dan tren positif TIMSS dan PIRLS menunjuk pada perbedaan antara survei, bukan antara negara-negara peserta.

Kesimpulan ini didukung oleh data dari negara-negara tertentu yang menunjukkan bahwa tren seiring waktu yang diidentifikasi oleh TIMSS dan PISA sangat berbeda. Australia dan Korea Selatan menunjukkan penurunan substansial seiring siklus berturut-turut dalam matematika menurut PISA (2003–2018), sementara mereka menunjukkan perbaikan yang jelas selama periode yang sama menurut TIMSS (2003–2019). Dalam kasus Chili, Jepang, Lituania, dan AS, temuan PISA menunjukkan tidak ada perbaikan antara 2003 dan 2018, sementara TIMSS mengungkapkan perbaikan besar selama kerangka waktu yang serupa (2003–2019). Dengan demikian, pola muncul di mana TIMSS mengungkap perbaikan di mana PISA gagal mendeteksi perubahan, atau TIMSS menunjukkan tidak ada perubahan di mana PISA menemukan penurunan. Dalam kedua kasus, TIMSS mengungkapkan evolusi yang lebih positif seiring waktu untuk banyak negara daripada PISA.

Analisis lebih lanjut mengungkapkan bahwa hingga 2011/2012, jumlah negara yang meningkat atau menurun kurang lebih sama ketika membandingkan TIMSS dan PISA. Namun, sejak 2015, lebih banyak negara menunjukkan penurunan dalam PISA dan, dalam beberapa kasus, negara-negara yang sama menunjukkan perbaikan dalam TIMSS (Klieme, 2016). Kesimpulan dari studi ini adalah bahwa kurangnya sensitivitas terhadap perubahan yang ditunjukkan oleh PISA adalah konsekuensi dari mode penilaian baru yang diadopsi dalam PISA 2015. Studi rinci yang dilakukan di dalam negara-negara telah menunjukkan bahwa, di negara-negara seperti Jerman, perubahan metodologis yang diterapkan dalam PISA 2015, yang mencakup peralihan dari penilaian berbasis kertas ke berbasis komputer, serta perubahan dalam cara skor siswa dihitung, memiliki dampak negatif (Robitzsch et

al., 2020). Perubahan lebih lanjut yang diperkenalkan pada tahun 2018 tampaknya bahkan lebih mengganggu, yang menyebabkan penarikan hasil PISA untuk negara-negara seperti Spanyol dan Vietnam.

Pada tahun 2018, PISA memperkenalkan perubahan substansial yang bertujuan untuk meningkatkan sensitivitas survei pada tingkat kemampuan siswa yang rendah, untuk mengatasi masalah yang dihasilkan oleh fakta bahwa banyak negara berpenghasilan rendah dan menengah telah bergabung dengan PISA. Karena negara-negara ini cenderung memiliki tingkat kinerja yang buruk, PISA memiliki manfaat yang terbatas di luar menyatakan yang sudah jelas. Selain itu, pemerintah menghadapi kritik keras dari lawan politik ketika hasil buruk dipublikasikan, sehingga biaya politik untuk terlibat dengan PISA tinggi, dan manfaatnya terbatas. Ini menjadi kendala bagi target ambisius yang ditetapkan PISA dalam hal meningkatkan jumlah negara peserta. Dalam upaya untuk memaksimalkan jumlah informasi yang dapat diberikan kepada bagian yang semakin besar dari negara-negara berkinerja rendah, PISA memperkenalkan sejumlah perubahan untuk meningkatkan sensitivitasnya pada tingkat kemampuan siswa yang rendah. Namun, perubahan ini mungkin dilakukan dengan mengorbankan konsistensi yang diperlukan untuk mendeteksi perubahan seiring waktu dan, setidaknya di beberapa negara, dengan mengorbankan keandalan hasil PISA 2018.

Pada tahun 2018, PISA menggabungkan beberapa item dari kerangka PISA untuk Pembangunan (OECD, 2017c), yang dikembangkan untuk mengukur tingkat kinerja rendah di kalangan siswa berusia lima belas tahun (di dalam dan di luar sekolah) di negara-negara berpenghasilan rendah dan menengah. Ini termasuk bagian baru tentang "fluensi membaca", yang secara teori dirancang untuk menilai secara lebih rinci keterampilan membaca siswa di tingkat kemahiran yang lebih rendah (OECD, 2019c, hlm. 270).

Dalam praktiknya, bagian ini tampaknya dirancang untuk menilai apakah siswa memiliki keterampilan kognitif untuk membedakan apakah kalimat pendek masuk akal atau tidak, bukan fluensi membaca. Contohnya termasuk kalimat pendek seperti "pesawat terbang terbuat dari anjing", yang harus dijawab siswa dengan 'ya' atau 'tidak'. Sebagian besar siswa di beberapa negara, seperti Spanyol, memberikan respons berpola (semua 'ya' atau semua 'tidak'), tetapi kemudian melanjutkan ke item yang lebih sulit dan menjawab sesuai dengan tingkat kemahiran mereka yang sebenarnya (OECD, 2019c, Lampiran A9). Meskipun bagian tentang Spanyol mengklaim bahwa masalah ini unik untuk negara ini (OECD, 2019c, hlm. 208), dalam bagian yang berbeda OECD melaporkan bahwa pola perilaku ini ("straightlining") juga hadir pada lebih dari 2% siswa berkinerja tinggi di setidaknya tujuh negara lain (termasuk berkinerja teratas seperti Korea Selatan) dan bahkan lebih tinggi di negara-negara seperti Kazakhstan (6%) dan Republik Dominika (5%) (OECD, 2019c, hlm. 202). Tidak ada data yang diberikan tentang prevalensi perilaku straightlining di kalangan semua siswa. OECD mengakui bahwa mungkin beberapa

siswa "tidak membaca instruksi dengan cermat" atau bahwa "format respons yang tidak biasa dari tugas fluensi membaca memicu perilaku respons yang tidak terlibat".

Masalah apa pun dengan bagian awal ini mungkin memiliki implikasi besar untuk seluruh penilaian karena pada tahun 2018 PISA memperkenalkan perubahan besar lainnya: untuk pertama kalinya dirancang sebagai "tes adaptif". Ini berarti bahwa siswa ditugaskan ke tahap yang relatif mudah atau relatif sulit kemudian, tergantung pada bagaimana mereka berkinerja pada tahap awal. Ini berbeda dengan PISA 2015 dan siklus sebelumnya, ketika format tes tidak berubah selama penilaian berdasarkan bagaimana siswa berkinerja pada tahap sebelumnya. Perlu juga disebutkan bahwa pengujian adaptif ini tidak dapat digunakan dalam penilaian berbasis kertas. Dengan demikian, anomali apa pun dalam bagian pertama yang secara keliru diberi label sebagai "fluensi membaca" mungkin tidak hanya menyebabkan skor rendah, tetapi yang lebih penting, kesalahan dalam bagaimana siswa ditugaskan ke tes mudah atau sulit untuk sisa penilaian.

Dalam kasus Spanyol, OECD menarik hasil untuk domain utama (membaca) dari peluncuran resmi laporannya pada Desember 2018, setelah keluhan dari beberapa pemerintah regional tentang masalah besar dengan data. Ini menyebabkan kekhawatiran yang belum pernah terjadi sebelumnya tentang ketidakandalan dan ketidakakuntabelan PISA (El Mundo: "La Comunidad de Madrid pide a la OCDE que retire todo el informe PISA por error de un calibre considerable: Toda la prueba está contaminada", 29 Nov 2018; El Mundo: "Las sombras de PISA: ¿hay que creerse el informe tras los error detectados?", 2 Desember 2018; El País: "Madrid pide que no se publique ningún dato de PISA porque todo está contaminado", 30 November 2018; La Razón: "Madrid llama chapucera a la OCDE por el informe PISA", 2 Desember 2018). Anehnya, OECD kemudian mempublikasikan hasil yang sama pada Juli 2019, meskipun menjelaskan bahwa hasilnya tidak sebanding dengan siklus sebelumnya (OECD, 2019, Annex A9). OECD menyatakan bahwa siswa Spanyol "berdisposisi negatif terhadap tes PISA dan tidak berusaha sebaik kemampuan mereka untuk menunjukkan kemahiran mereka", sehingga gagal mengambil tanggung jawab apa pun. Selain itu, menurut OECD, hasil yang awalnya ditarik dikatakan dipublikasikan beberapa bulan kemudian atas permintaan Kementerian Pendidikan, yang memicu perhatian luas bahwa OECD menyerah pada tekanan pendanaan dari sebuah pemerintah yang ingin menggunakan data yang tidak andal untuk membenarkan kebutuhan akan sebuah reformasi pendidikan yang telah diumumkan jauh sebelum data PISA 2018 tersedia (El País: "Falta de interés y cansancio en medio de los exámenes finales: así explica la OCDE las "anomalías" del informe PISA en España", 23 Juli 2019; El Mundo: "La OCDE atribuye los errores del PISA a la "disposición negativa" de los alumnos españoles por coincidir varios examenes", 23 Juli, 2019).

Pada tahun 2018, hasil PISA untuk sekelompok negara lain juga dianggap tidak dapat dipercaya atau tidak memenuhi 'standar teknis PISA'. Ini termasuk

Vietnam, yang dipuji sebagai berkinerja teratas dalam PISA 2012, dan sejumlah negara penting seperti Hong Kong (Tiongkok), Belanda, Portugal, Inggris, dan Amerika Serikat. Sementara hasil untuk Vietnam belum dipublikasikan oleh OECD, pemerintah telah menginformasikan kepada media nasional tentang skor PISA yang diberikan oleh OECD (Viet Nam News: "VN gets high scores but not named in PISA 2018 rankings", 6 Dec 2018). Hasil untuk negara-negara lain dipublikasikan oleh OECD karena dianggap "sebagian besar sebanding" (OECD, 2019c), tetapi memicu kekhawatiran besar (untuk analisis terperinci tentang Inggris, lihat Jerrim, 2021).

OECD menyimpulkan bahwa kurangnya kemajuan yang dideteksi oleh PISA adalah hasil dari negara-negara yang tidak menerapkan kebijakan yang tepat, yang dimaksudkan OECD sebagai rekomendasi (OECD, 2019c). Dalam kata-kata Direktur Pendidikan OECD, Andreas Schleicher, PISA telah:

> menjadi tolok ukur utama dunia untuk mengevaluasi kualitas, keadilan, dan efisiensi sistem sekolah, dan kekuatan berpengaruh dalam reformasi pendidikan. Ini telah membantu pembuat kebijakan menurunkan biaya tindakan politik dengan mendukung keputusan sulit dengan data—tetapi juga telah meningkatkan biaya politik dari ketidaktindakan dengan mengungkapkan area di mana kebijakan dan praktik tidak memuaskan. (OECD, 2019c)

Menurut pendapat kami, tidak adil untuk membuat pemerintah bertanggung jawab atas kurangnya kemajuan yang tampaknya dibuat oleh negara-negara, mengingat bahwa OECD tidak memberikan penjelasan yang memadai tentang dampak perubahan metodologis dan keandalan skor. Bagi banyak pemerintah, PISA adalah ujian berisiko tinggi dari jenis yang tidak lagi didukung oleh PISA sendiri ketika membuat rekomendasi kepada negara-negara tentang penilaian siswa. Dengan berpartisipasi dalam PISA, pemerintah mengekspos diri mereka pada dampak media yang besar dan pada permainan menyalahkan yang sering menjadi bagian dari debat politik. Ini berarti bahwa hasil akan memiliki implikasi besar tentang bagaimana kebijakan pendidikan atau sekolah tertentu dipersepsikan oleh masyarakat. Sebagai imbalannya, PISA harus tetap akuntabel ketika hasilnya menimbulkan keraguan yang masuk akal. Sebagai organisasi berbasis dana, OECD juga harus memeriksa kemungkinan bahwa PISA telah kehilangan sensitivitas yang diperlukan untuk mendeteksi perubahan yang diungkap oleh ILSAs lainnya.

Mari kita asumsikan, hanya untuk kepentingan argumen, bahwa OECD benar bahwa negara-negara belum meningkatkan kualitas sistem pendidikan mereka karena mereka gagal menerapkan kebijakan yang, menurut PISA, mengarahkan pada hasil siswa yang lebih baik. Ini akan menyisakan bahwa OECD belum mencapai status yang diklaim sendiri sebagai aktor global dalam pendidikan, karena negara-negara belum mendengarkan atau bertindak berdasarkan pelajaran yang ditawarkan PISA (memang, ini adalah kesimpulan PISA sendiri). Tetapi ada hipotesis yang lebih

mengkhawatirkan yang tidak dipertimbangkan oleh PISA, bahwa negara-negara yang telah mengikuti rekomendasi OECD belum memperhatikan peningkatan dalam kemampuan siswa .

Pada bagian berikutnya, kami akan memeriksa lebih rinci argumen bahwa PISA telah secara substansial mengubah keseimbangan biaya dan manfaat yang diperoleh dari menerapkan reformasi pendidikan dengan "mendukung keputusan sulit dengan data". Mengingat keraguan tentang keandalan PISA 2018, kami akan fokus terutama pada siklus sebelumnya.

4.4. DATA DARI ILSAS TENTANG KEBIJAKAN YANG EFEKTIF

DI BAGIAN ini, kami akan meninjau data yang tersedia mengenai kebijakan pendidikan yang telah menghasilkan peningkatan dalam hasil siswa, dengan fokus terutama pada data yang dihasilkan oleh Penilaian Skala Besar Internasional (ILSAs). Sementara OECD telah berupaya keras untuk menjadikan PISA sebagai "kekuatan berpengaruh dalam reformasi pendidikan", IEA tidak berfokus pada penarikan kesimpulan tentang kebijakan mana yang menghasilkan hasil lebih baik, di luar analisis yang lebih spesifik terhadap kurikulum. Dengan demikian, seiring siklus yang berlangsung, jumlah analisis yang bertujuan mengidentifikasi kebijakan mana yang terkait dengan hasil siswa yang lebih baik telah bertambah dalam publikasi PISA. Ini mencakup hubungan antara hasil siswa, yang diukur secara langsung, dan faktor-faktor tentang lingkungan sekolah dan rumah yang ditangani dalam kuesioner yang dijawab oleh siswa dan kepala sekolah. Karena OECD menasehati pemerintah secara langsung dan PISA memiliki dampak media yang substansial, kesimpulan ini telah sampai kepada banyak pembuat kebijakan dan telah memengaruhi opini publik.

Namun, analisis statistik PISA hampir secara eksklusif berupa korelasi yang tidak dapat menetapkan efek kausal. Untuk mengatasi keterbatasan ini, sejumlah peneliti telah menggunakan teknik statistik yang lebih canggih untuk mengidentifikasi faktor kausal dengan lebih andal, dan banyak di antara mereka telah memasukkan dalam analisis mereka tidak hanya data PISA, tetapi juga data dari ILSAs lainnya. Di bagian ini kami akan meninjau rekomendasi kebijakan yang dikembangkan oleh OECD berdasarkan data PISA dan menganalisis seberapa kuat data yang menjadi dasarnya. Kami juga akan melihat kesimpulan dari peneliti non-OECD yang telah menganalisis data dari ILSAs secara independen. Kami tidak bermaksud untuk meninjau semua literatur yang tersedia, jadi kami hanya akan merujuk pada studi yang tidak berbasis data ILSAs ketika diperlukan untuk mendukung atau membantah kesimpulan tertentu. Tujuan utama kami adalah untuk menilai kekuatan rekomendasi kebijakan tersebut sebagai saran berbasis data.

Penting untuk dicatat bahwa seiring bertambahnya jumlah negara peserta PISA dari waktu ke waktu, beberapa kesimpulan telah berubah. Juga perlu

ditunjukkan bahwa seiring meningkatnya keragaman negara peserta, relevansi penerapan praktik baik secara langsung antar negara telah dipertanyakan.

Investasi dalam Pendidikan

Sejak 2006 PISA telah mempertimbangkan hubungan antara hasil siswa dan PDB negara atau investasi dalam pendidikan (diukur sebagai investasi per siswa dari usia enam hingga lima belas tahun). Meskipun persentase PDB yang dialokasikan untuk pendidikan adalah ukuran yang banyak digunakan, ini sangat dipengaruhi oleh faktor demografis. Dengan demikian, persentase PDB yang serupa yang diinvestasikan dalam pendidikan akan menghasilkan investasi per siswa yang tinggi di negara-negara dengan populasi yang menua, dan investasi per siswa yang rendah di negara-negara dengan kelompok usia muda yang lebih besar. Untuk menghindari faktor pengganggu ini, kami fokus pada tingkat investasi per siswa.

Investasi per siswa dapat dianalisis dalam istilah moneter murni (investasi absolut), dalam istilah moneter yang dikoreksi dengan paritas daya beli (investasi relatif terhadap harga di negara tertentu), atau dalam hubungan dengan PDB per kapita atau pengeluaran publik per kapita (investasi relatif terhadap pendapatan atau pengeluaran publik). Kombinasi dari ketiga metrik ini memberikan pandangan yang cukup kompleks, tidak hanya tentang seberapa banyak sebuah negara berinvestasi dalam pendidikan, tetapi juga tentang bagaimana pendidikan diprioritaskan (atau tidak) dalam kebijakan publik.

Pada tahun 2006 dan 2009, tidak ditemukan hubungan antara investasi dalam pendidikan dan kemampuan siswa (OECD, 2007 dan 2010), tetapi seiring bergabungnya lebih banyak negara, dari tahun 2012 hingga 2015 pola yang jelas mulai muncul. Data PISA menunjukkan bahwa di bawah ambang batas tertentu (yang ditetapkan sebagai 50.000 USD, setelah memperhitungkan paritas daya beli [PPP]), ada hubungan positif yang kuat antara investasi per siswa dan kinerja di PISA, yang hampir menghilang di atas ambang batas ini (OECD, 2014a dan 2016a).

Sebagian besar negara di bawah ambang batas ini adalah negara-negara berpenghasilan rendah dan menengah yang belum mencapai akses universal ke pendidikan dan/atau negara-negara di mana siswa hanya menghabiskan beberapa tahun di sekolah. Oleh karena itu, negara-negara ini masih berada pada tahap di mana investasi lebih lanjut diperlukan untuk membangun sekolah, menyediakan sumber daya yang diperlukan, dan mempekerjakan lebih banyak guru. Dalam PISA 2012 dan 2015, ini mencakup semua negara Amerika Latin yang berpartisipasi dan lainnya seperti Thailand, di mana hanya antara 50% dan 70% anak berusia lima belas tahun yang terdaftar di sekolah. Namun, fakta bahwa semua negara di bawah ambang batas ini memiliki tingkat kemampuan siswa yang rendah berarti bahwa, untuk bagian anak berusia lima belas tahun yang tetap bersekolah, kualitasnya sangat rendah. Ini menyiratkan bahwa ada tingkat investasi minimum di bawah mana sumber daya yang terbatas tidak cukup untuk mengembangkan sistem pendidikan yang berkualitas. Tetapi tampaknya ada satu pengecualian.

Satu-satunya pencilan adalah Vietnam, sebuah negara yang, meskipun memiliki salah satu tingkat investasi per siswa terendah, mencapai skor PISA yang serupa dengan negara-negara di atas ambang batas, seperti Jerman dan Kanada, dan lebih tinggi dari Amerika Serikat, Portugal, atau Swedia. Namun, di antara negara-negara berkinerja tinggi, sebagian besar, jika tidak semua, siswa berada di sekolah pada usia lima belas tahun, sedangkan di Vietnam kurang dari 50% anak berusia lima belas tahun terdaftar di sekolah. Bahkan, ini adalah satu-satunya negara berkinerja tinggi yang memiliki proporsi anak berusia lima belas tahun di sekolah yang sangat kecil, diikuti oleh Tiongkok (B-S-J-G) di mana 64% anak berusia lima belas tahun berada di sekolah. Tampaknya masuk akal untuk mengasumsikan bahwa anak-anak berusia lima belas tahun yang telah meninggalkan sekolah (atau tidak pernah bersekolah sama sekali) memiliki tingkat kinerja yang rendah, sehingga memasukkan siswa yang tidak bersekolah ini dalam sampel akan secara dramatis menurunkan kinerja kedua negara yang dianggap sebagai berkinerja tinggi oleh PISA. Selain itu, ini menimbulkan pertanyaan apakah negara-negara ini mencapai tingkat kinerja yang tinggi justru karena siswa yang kurang mampu atau siswa dari daerah pedesaan tidak terintegrasi ke dalam sistem persekolahan (OECD, 2016a).

Temuan yang paling menarik adalah fakta bahwa, di atas tingkat investasi yang relatif rendah, tidak ada hubungan sama sekali antara investasi per siswa dan kemampuan siswa . Negara-negara ini mewakili berbagai tingkat investasi, dari sedikit di atas 50.000 hingga hampir 200.000 USD (PPP) yang diinvestasikan per siswa antara usia enam dan lima belas tahun. Dengan demikian, negara-negara yang berinvestasi hingga empat kali lebih banyak dari yang lain tidak mencapai hasil siswa yang lebih baik. Kelompok negara yang berada di atas ambang batas ini besar dan beragam: seluruh Eropa (termasuk Inggris), Amerika Serikat, Kanada, Australia, Selandia Baru, dan sebagian besar negara di Asia Timur. Beberapa negara yang berada tepat di atas ambang batas dalam hal investasi adalah berkinerja tinggi (seperti Estonia), sementara yang lain berinvestasi jauh lebih banyak dan memperoleh hasil yang buruk (seperti Luksemburg). Dan meskipun faktor-faktor perantara tertentu dapat menjelaskan perbedaan tersebut (Estonia adalah masyarakat yang sangat homogen dan egaliter; Luksemburg sangat tidak setara dan bagian siswa imigran, sebesar 55%, adalah yang terbesar di antara negara-negara OECD), mereka dengan jelas menunjukkan bahwa investasi itu sendiri bukan jaminan keberhasilan.

Dukungan lebih lanjut untuk kesimpulan ini datang dari studi yang dilakukan pada tingkat yang lebih terperinci, yang telah membandingkan tingkat investasi per siswa untuk berbagai wilayah dalam negara yang sama. Salah satu keuntungan dari studi-studi ini adalah bahwa wilayah-wilayah dalam satu negara lebih serupa satu sama lain dalam hal sistem pendidikan, struktur institusional, dan mekanisme yang menentukan bagaimana pendanaan dilakukan, dibandingkan dengan negara-negara berbeda yang berpartisipasi dalam survei internasional besar. Dengan demikian, studi yang membandingkan wilayah menghindari banyak faktor pengganggu yang

dihadapi oleh studi yang membandingkan negara. Di Spanyol, di mana wilayah memutuskan berapa banyak yang diinvestasikan dalam pendidikan dari jumlah total yang ditransfer oleh pemerintah pusat (yang mencakup pendidikan, kesehatan, dan urusan sosial), terdapat perbedaan yang mencolok dalam tingkat investasi per siswa antar wilayah: beberapa wilayah berinvestasi dua kali lebih banyak dari yang lain. Meskipun ada perbedaan besar ini, tidak ada hubungan antara tingkat investasi dalam pendidikan dan kemampuan siswa (Gomendio, 2021; Wert, 2019).

Cara lain untuk menganalisis dampak investasi pada hasil siswa adalah dengan melihat peningkatan atau penurunan seiring waktu dalam tingkat investasi, dan apakah ini selaras dengan hasil siswa. Dalam siklus 2012, PISA tidak menemukan hubungan antara perubahan dalam investasi antara 2003 dan 2012 dan perubahan dalam skor PISA. Meskipun sebagian besar negara secara signifikan meningkatkan investasi pendidikan selama periode ini, banyak di antaranya mengalami penurunan dalam kemampuan siswa . Analisis independen tentang perubahan pengeluaran per siswa dari 2000 hingga 2010 dan perubahan dalam skor membaca PISA dari 2000 hingga 2012 juga menunjukkan tidak ada hubungan antara keduanya (Hanushek dan Woessmann, 2015).

Sebagian besar tinjauan dari banyak penelitian yang telah menganalisis dengan berbagai cara dampak pengeluaran pendidikan pada hasil siswa menyimpulkan bahwa kurangnya hubungan ini adalah temuan yang sangat kuat (Hanushek, 2003; Hanushek dan Woessmann, 2011; Woessmann, 2007a). Studi terperinci tentang perubahan investasi di negara-negara tertentu selama periode yang lebih lama menggunakan lebih banyak sumber data juga gagal menunjukkan bahwa perubahan tersebut menghasilkan perubahan dalam hasil siswa. Di AS, telah terjadi peningkatan dramatis dalam pengeluaran per siswa dari 1960 hingga 2016 (pengeluaran telah meningkat lebih dari empat kali lipat selama periode tersebut), tetapi kemampuan siswa tetap cukup stabil dan serupa dengan rata-rata OECD (Hanushek, 2021). Di Spanyol, anggaran pendidikan berlipat ganda antara 2000 dan 2009, tetapi hasil siswa yang biasa-biasa saja tidak berubah secara signifikan selama periode ini (Gomendio, 2021; Wert, 2019). Sebaliknya, setelah krisis keuangan global, wilayah-wilayah di Spanyol mulai mengurangi anggaran yang dialokasikan untuk pendidikan dan tidak meningkatkannya lagi hingga 2016; bertentangan dengan semua ekspektasi, kemampuan siswa telah meningkat dalam matematika dan sains di TIMSS 2015, peningkatan lebih lanjut dalam membaca terdeteksi di PIRLS 2016, dan PISA 2015 juga mendeteksi peningkatan dengan magnitude yang lebih kecil (Gomendio, 2021).

Data yang menunjukkan bahwa investasi itu sendiri tidak terkait dengan hasil siswa adalah data paling solid yang tersedia tentang apa yang tidak berhasil dalam pendidikan. Temuan ini bertentangan dengan premis yang paling diterima secara luas dalam setiap debat tentang pendidikan: semakin tinggi input (investasi) semakin baik hasil (kemampuan siswa). Mereka juga bertentangan dengan

premis sebaliknya: bahwa pemotongan anggaran dalam pendidikan pasti akan menyebabkan penurunan dalam hasil siswa. Untuk menjelaskan mengapa jumlah total sumber daya bukan penentu hasil siswa, telah diargumentasikan bahwa yang paling penting adalah bagaimana sumber daya diinvestasikan. Tetapi apa artinya ini?

Untuk menganalisis klaim ini secara lebih rinci, penting untuk memahami bagaimana investasi dalam pendidikan dialokasikan. Lebih dari 90% dari total pengeluaran untuk pendidikan dikhususkan untuk pengeluaran rutin (rata-rata di negara-negara OECD) mengingat pendidikan bersifat padat karya. Dalam pendidikan dasar dan menengah, sekitar 61% dari pengeluaran rutin dialokasikan untuk mendanai guru, sekitar 16% dialokasikan untuk menggaji staf lain, dan 23% untuk pengeluaran lain, seperti makanan dan transportasi untuk siswa (OECD, 2016b). Dengan demikian, mayoritas sumber daya yang dialokasikan untuk pendidikan bergantung pada dua faktor: jumlah guru (yang, pada gilirannya, adalah hasil dari jumlah siswa dan rasio siswa per guru) dan gaji guru. Pada bagian berikutnya, kami akan menganalisis data dari dampak gaji guru dan ukuran kelas pada kemampuan siswa .

Kualitas dan Gaji Guru

Secara luas diterima bahwa keberhasilan sistem pendidikan sangat bergantung pada kualitas gurunya. Namun, konsep ini terbukti sulit dipahami (Gomendio, 2017). Data terbaik berasal dari studi longitudinal, yang telah melacak kemampuan siswa seiring waktu. Analisis "nilai tambah" ini telah menunjukkan bahwa ada perbedaan besar antara guru dalam hal hasil kelas: perbedaan dalam kemajuan yang dibuat oleh siswa dengan guru yang lemah dibandingkan dengan mereka yang memiliki guru hebat dapat mewakili sebanyak satu tingkat kelas (Hanushek, 1992; Hanushek dan Rivkin, 2010 dan 2012; Rivkin et al., 2005; Rockoff, 2004). Pada gilirannya, perbedaan dalam kemajuan belajar berkat paparan terhadap guru yang efektif memiliki dampak besar pada akses ke tingkat pendidikan yang lebih tinggi (universitas) dan pendapatan yang lebih tinggi (Chetty et al., 2014). Dengan demikian, kita tahu bahwa guru membuat perubahan, tetapi apa yang membuat guru berbeda?

Hingga saat ini belum ada kesimpulan konkret dalam upaya mengidentifikasi ciri-ciri yang membuat guru efektif. Baik analisis PISA sendiri maupun lainnya tidak menemukan hubungan antara ciri-ciri yang mudah diukur, seperti pendidikan guru, sertifikasi, atau pengembangan profesional, dan hasil siswa (Chingos dan Peterson, 2011; Glewwe et al., 2014; Hanushek dan Rivkin, 2006; Hanushek dan Woessmann, 2015; Harris dan Sass, 2011). Ini mungkin karena fakta bahwa di sebagian besar negara, guru memiliki gelar universitas dan beberapa bentuk pengembangan profesional, tetapi kesamaan ini menyembunyikan perbedaan besar dalam persyaratan pelatihan, serta kualitas dan konten gelar dan pelatihan dalam jabatan.

Menurut kepala sekolah yang berpartisipasi dalam PISA 2015, rata-rata siswa di negara-negara OECD menghadiri sekolah di mana 84% guru telah tersertifikasi penuh, dengan beberapa negara mencapai lebih dari 90% (seperti Irlandia, Jepang, dan Australia), dan beberapa di bawah 60% (seperti Meksiko dan Chili) (Gomendio, 2017). Namun, fakta bahwa guru memiliki gelar universitas di sebagian besar negara tidak boleh mengarah pada kesimpulan bahwa mereka semua memiliki tingkat pengetahuan dan keterampilan yang serupa. Ada perbedaan nasional yang besar dalam hal seberapa ketat persyaratan masuk sistem pendidikan, dan tingkat pengetahuan dan keterampilan yang diperoleh oleh calon guru pada akhir gelar mereka. Sementara di Amerika Latin, siswa yang melamar ke jurusan pendidikan umumnya memiliki nilai lebih rendah dalam ujian masuk universitas dibandingkan siswa yang melamar ke jurusan lain (Bruns dan Luque, 2015), di negara lain jurusan pendidikan jauh lebih selektif. Penting juga untuk mempertimbangkan bahwa ada perbedaan besar dalam kualitas: keterampilan yang diperoleh oleh lulusan universitas di sistem berkualitas rendah lebih rendah daripada siswa sekolah menengah di sistem berkualitas tinggi (OECD, 2016d).

Demikian pula, sementara beberapa negara memiliki model pengembangan profesional yang sangat efektif, yang lain tidak. Sebagian besar negara mengikuti model yang cukup tradisional yang menawarkan kursus dan lokakarya yang tidak berdampak pada praktik pengajaran atau tingkat pengetahuan mereka (Gomendio, 2017; Opfer, 2016). Tetapi beberapa negara berkinerja tinggi telah mengembangkan model pelatihan dan pengembangan profesional guru yang sangat efektif: di Singapura, guru berhak atas 100 jam pengembangan profesional berbayar setiap tahun, dan Institut Pendidikan Nasional, serta Akademi Guru, menyediakan pelatihan berkualitas tinggi untuk peningkatan keterampilan guru (Gomendio, 2017).

Mengingat pentingnya memiliki guru yang efektif untuk mencapai tingkat kemampuan siswa yang tinggi, mengejutkan betapa sedikit informasi langsung yang ada yang membandingkan pengetahuan dan keterampilan guru di berbagai negara. Satu-satunya survei internasional yang menilai pengetahuan guru fokus pada matematika (TEDS-M, 2008) dan menunjukkan perbedaan besar antara negara baik di pendidikan dasar maupun menengah, dengan guru di Singapura dan Swiss mencapai skor tertinggi, dan guru di Chili dan Filipina menerima skor sangat rendah (Tatto, 2014; Tatto et al., 2012).

Sungguh luar biasa bahwa, meskipun ada upaya yang dilakukan oleh ILSAs untuk memahami praktik pengajaran yang efektif, tidak ada yang mampu menemukan hubungan langsung dengan hasil siswa. Survei Internasional Pengajaran dan Pembelajaran OECD (TALIS) menanyakan kepada guru tentang kondisi kerja mereka dan persepsi subjektif mereka tentang "efektivitas", tetapi tidak ada program besar yang berjalan untuk menghubungkan temuan ini dengan hasil siswa (seperti yang diukur oleh PISA). Apa yang disebut tautan TALIS-PISA

memiliki jumlah negara peserta yang sangat terbatas dan tidak memberikan hasil yang jelas (OECD, 2021a).

Satu-satunya analisis komparatif internasional yang relevan dalam konteks ini telah menggunakan data dari survei keterampilan dewasa (PIAAC), yang tidak mencakup guru sebagai subpopulasi target, tetapi mencakup proporsi kecil dalam sampel umum. Studi ini telah menemukan korelasi yang kuat antara tingkat keterampilan guru (data PIAAC) dan kemampuan siswa (data PISA) di berbagai negara (Hanushek et al., 2019). Temuan ini dengan jelas menunjukkan bahwa tingkat keterampilan guru berbeda secara signifikan, dan bahwa perbedaan ini memang penting, karena hanya guru yang sangat terampil yang mampu mencapai hasil siswa yang baik. Mereka juga menunjukkan bahwa gelar dan sertifikat bukan indikator yang baik dari tingkat keterampilan nyata guru, karena perbedaan besar dalam kualitas gelar tersebut antar negara. Ada berbagai cara di mana guru di berbagai negara dapat mencapai tingkat keterampilan yang berbeda. Karena survei keterampilan dewasa (PIAAC) menunjukkan bahwa ada perbedaan besar antara negara dalam hal tingkat keterampilan populasi dewasa, keterampilan guru mungkin hanya mencerminkan perbedaan populasi ini. Dengan kata lain, guru mungkin lebih terampil di beberapa negara hanya karena mereka adalah bagian dari populasi dewasa dengan tingkat keterampilan yang lebih tinggi.

Sebagai alternatif, guru di berbagai negara mungkin mewakili tingkat keterampilan yang berbeda dalam rentang negara mereka: di beberapa negara sistem pendidikan mungkin memungkinkan lulusan universitas dengan tingkat keterampilan yang relatif rendah untuk menjadi guru, sementara sistem pendidikan yang lebih ketat mungkin memastikan bahwa (di antara mereka yang memiliki gelar universitas) hanya mereka yang telah mencapai tingkat keterampilan tinggi yang dapat menjadi guru. Studi ini menunjukkan bahwa perbedaan antara negara dalam hal tingkat keterampilan guru terutama adalah hasil dari pilihan kebijakan tentang di mana guru berada dalam spektrum lulusan universitas negara tersebut. Dari tiga puluh satu negara yang termasuk dalam analisis ini, guru di Finlandia memiliki tingkat keterampilan tertinggi karena mereka mendapat skor tinggi di antara lulusan Finlandia, yang sudah berkinerja lebih tinggi dari banyak negara lain. Sebaliknya, Denmark memiliki distribusi keterampilan yang serupa, tetapi guru memiliki tingkat keterampilan yang lebih rendah daripada lulusan universitas lainnya. Jika kita mempertimbangkan negara-negara di mana tingkat keterampilan populasi lebih rendah, seperti Chili, guru memiliki tingkat keterampilan yang relatif tinggi dibandingkan dengan lulusan universitas lainnya, sedangkan di Italia, guru berasal dari rentang bawah spektrum distribusi keterampilan.

Temuan ini menyoroti pentingnya menetapkan mekanisme dan insentif untuk memastikan bahwa kandidat yang baik tertarik ke profesi mengajar dan bahwa pendidikan dan pelatihan mereka menantang. Dalam debat kebijakan, kesimpulan dari laporan McKinsey yang berpengaruh kini telah menjadi klise: "kualitas

sistem pendidikan tidak dapat melebihi kualitas gurunya" (Barber dan Mourshed, 2007). Laporan ini juga menyimpulkan bahwa "sistem berkinerja tinggi merekrut guru mereka dari sepertiga teratas setiap kelompok lulusan dari sistem sekolah mereka" (Barber dan Mourshed, 2007). Namun, temuan dari studi komparatif yang luas menunjukkan bahwa beberapa negara, seperti Singapura dan Korea Selatan, berkinerja lebih baik dari yang diharapkan dari keterampilan tenaga pengajar, sementara yang lain seperti Swedia atau Yunani berkinerja lebih buruk dari yang diharapkan (Hanushek et al., 2019).

Dengan demikian, meskipun guru memiliki dampak besar pada hasil siswa, aspek lain dari sistem pendidikan juga memainkan peran penting, seperti standar kurikulum yang tinggi dan penilaian siswa yang efektif. Temuan juga menunjukkan bahwa di tidak ada negara guru berada di puncak distribusi nasional lulusan. Namun, temuan ini harus diperlakukan dengan hati-hati, karena survei PIAAC menilai populasi dewasa dari usia enam belas hingga enam puluh empat tahun. Negara-negara yang telah mulai menerapkan kebijakan untuk menarik lulusan berketerampilan tinggi ke profesi mengajar selama beberapa dekade terakhir mungkin hanya melihat dampak dari pendekatan selektif ini di antara guru-guru muda. Jika negara-negara ini memiliki proporsi besar guru tua yang termasuk dalam sampel keseluruhan, efek dari kebijakan baru mungkin terdilusi. Dengan demikian, hasil ini tidak membantah fakta bahwa di negara-negara seperti Singapura dan Finlandia, dalam beberapa dekade terakhir hanya 20% siswa sekolah menengah yang melamar ke program pendidikan guru yang diterima, dan semua pelamar berada dalam rentang teratas kemampuan siswa (Barber dan Mourshed, 2007).

Mengingat bahwa hanya guru yang sangat terampil yang dapat mencapai hasil siswa yang baik, sering diasumsikan bahwa gaji tinggi diperlukan untuk menarik kandidat yang baik ke profesi mengajar dan untuk mempertahankan guru yang paling efektif. Ini telah menyebabkan peningkatan substansial dalam gaji guru di antara negara-negara OECD antara 2000 dan 2010. Untuk negara-negara yang datanya tersedia, gaji guru terus meningkat dari 2010 hingga 2014, meskipun ada krisis keuangan (OECD, 2016b). Meskipun korelasi PISA tidak menemukan hubungan signifikan antara gaji guru dan hasil siswa, dalam beberapa siklus PISA mengklaim bahwa mereka terkait (misalnya OECD, 2013a, Gambar IV.1.10, hal. 43), sementara di siklus lain diakui bahwa mereka tidak terkait (OECD, 2016b dan 2019c), yang membuat rekomendasi kebijakan agak membingungkan. Menurut PISA 2015, negara-negara seperti Finlandia, Jepang, atau Kanada mencapai hasil siswa yang baik dengan gaji guru rata-rata (relatif terhadap PDB per kapita), sementara negara-negara seperti Uni Emirat Arab, Qatar, atau Meksiko memiliki kemampuan siswa yang buruk meskipun gaji guru relatif lebih tinggi (PISA 2016d, Vol. II, Gambar II.6.7). Studi lain yang melihat hubungan antara hasil siswa dan gaji guru tidak menemukan hubungan yang jelas (Hanushek dan Woessmann, 2015).

Telah disarankan bahwa insentif seperti gaji berbasis kinerja mungkin lebih

penting daripada nilai absolut. Studi lintas-negara memang menemukan hal ini, karena siswa memiliki hasil yang lebih baik di negara-negara di mana guru menerima gaji berbasis kinerja, dan memperkenalkan gaji berbasis kinerja telah meningkatkan hasil di sejumlah negara (Atkinson et al., 2009; Hanushek dan Woessmann, 2015; Podgursky dan Springer, 2007; Woessmann, 2011). Gaji berbasis kinerja dapat mewakili insentif bagi guru yang sudah ada untuk bekerja lebih keras (disebut sebagai margin 'usaha'), atau dapat membuat profesi mengajar lebih menarik bagi kandidat yang kemungkinan akan mendapat manfaat dari kondisi kerja tersebut sambil membuat sistem lebih efektif dalam mempertahankan guru yang efektif (yang disebut margin 'seleksi').

Data tampaknya menunjukkan bahwa yang terakhir lebih penting dalam menghasilkan peningkatan dalam hasil siswa. Beberapa studi telah menunjukkan bahwa, ketika guru memiliki gaji awal yang tinggi tetapi trajektori yang datar (yaitu peningkatan kecil setelahnya), mengajar menjadi profesi berisiko rendah/pengembalian rendah yang tidak menarik bagi individu yang sangat terampil dan ambisius (Bruns dan Luque, 2015; Corcoran, Evans dan Schwab, 2004; Eide, Goldhaber, dan Brewer, 2004; Fredriksson dan Ockert, 2007; Hernani-Limarino, 2005; Hoxby dan Leigh, 2004). Dengan demikian, kebijakan berbasis insentif yang meningkatkan akuntabilitas guru dapat meningkatkan hasil siswa dengan biaya yang jauh lebih rendah dibandingkan reformasi yang secara seragam meningkatkan gaji guru secara keseluruhan (Bruns et al., 2011, Bruns dan Luque, 2015).

Ukuran Kelas

Ukuran kelas menjelaskan secara signifikan mengapa, di atas ambang batas tertentu, jumlah sumber daya yang diinvestasikan dalam pendidikan tidak terkait dengan hasil siswa. Langkah untuk mengurangi ukuran kelas melibatkan biaya tertinggi, karena memerlukan perekrutan lebih banyak guru, dan sering kali manfaatnya (jika ada) kecil.

Adalah anggapan yang luas bahwa kelas besar dapat membatasi tingkat perhatian yang dapat diberikan guru kepada setiap siswa mereka, bahwa ini dapat menyebabkan kurangnya dukungan untuk siswa yang kesulitan, dan secara keseluruhan menyebabkan konsentrasi yang buruk di antara siswa, atau bahkan kurangnya disiplin. Akibatnya, ukuran kelas yang besar diasumsikan menyebabkan hasil siswa yang buruk. Ini adalah kepercayaan yang sangat kuat sehingga pemerintah telah melakukan investasi finansial besar untuk mengurangi ukuran kelas seiring waktu. Antara 2005 dan 2014, ukuran kelas rata-rata di antara negara-negara OECD menurun dan, meskipun ada krisis keuangan 2008, ukuran kelas terus menurun antara 2010 dan 2014 (OECD, 2016b). Akibatnya, ukuran kelas rata-rata di sekolah umum di antara negara-negara OECD adalah dua puluh satu di sekolah dasar dan dua puluh tiga di sekolah menengah pertama pada tahun 2014 (OECD, 2016b).

Telah ada investasi besar untuk mengurangi ukuran kelas seiring waktu meskipun kurangnya data yang menghubungkannya dengan hasil siswa. Tidak ada siklus PISA tunggal yang menunjukkan korelasi signifikan antara kedua variabel ketika negara-negara dibandingkan, tetapi rekomendasi kebijakan telah berubah seiring waktu. Perbandingan dalam negara di PISA 2015 menunjukkan bahwa, di sebagian besar negara, siswa di sekolah dengan kelas yang lebih besar cenderung berkinerja lebih baik (OECD, 2016b dan 2016c). Namun, analisis ini harus diperlakukan dengan hati-hati karena tidak jelas bagaimana atau apakah mereka memperhitungkan fakta bahwa ukuran kelas yang lebih besar ditemukan di sekolah-sekolah di lingkungan kaya, di daerah perkotaan, dan di sekolah umum.

Dalam siklus PISA yang sama, perbandingan antar negara menunjukkan tidak ada hubungan antara ukuran kelas dan kemampuan siswa , karena beberapa negara berkinerja tinggi di Asia Timur memiliki kelas dengan lebih dari tiga puluh lima siswa (B-S-J-G Tiongkok, Jepang, Taipei Tiongkok, Makao-Tiongkok), tetapi beberapa negara berkinerja rendah juga memiliki ukuran kelas yang serupa (Republik Dominika, Brasil, Meksiko, atau Turki). Sebaliknya, negara-negara dengan ukuran kelas kurang dari dua puluh lima siswa mencakup baik negara berkinerja tinggi seperti Estonia atau Finlandia maupun negara berkinerja rendah seperti Yunani dan Moldova (PISA, 2016d).

Dengan demikian, dalam siklus 2015 PISA menunjukkan bahwa ukuran kelas yang besar dapat menghasilkan trade-off positif, seperti membebaskan waktu bagi guru untuk mempersiapkan pelajaran mereka, atau untuk terlibat dalam pembelajaran sebaya dan pengembangan profesional. Mereka mungkin memiliki manfaat lain seperti memaparkan banyak siswa kepada guru berkualitas tinggi. OECD menyimpulkan bahwa, karena kelas besar menghasilkan kinerja yang sangat baik di sekolah-sekolah di Asia Timur, dan di seluruh negara-negara OECD siswa di kelas besar berkinerja lebih baik, "pemerintah harus secara serius mempertimbangkan biaya peluang dari pengurangan ukuran kelas" (OECD, 2016d).

Sebaliknya, kesimpulan dari PISA 2018 dengan jelas merekomendasikan lebih sedikit siswa per kelas untuk meningkatkan hasil, meskipun data menunjukkan hanya korelasi yang lemah dan tidak signifikan secara statistik antara kedua variabel dan temuan yang konsisten bahwa sistem berkinerja tinggi di PISA memiliki ukuran kelas yang sangat besar (OECD, 2019e). Pesan yang bercampur dalam siklus PISA terakhir mungkin adalah hasil dari penambahan banyak negara berkinerja rendah dengan ukuran kelas besar, seperti Filipina, Panama, dan Arab Saudi (dengan sekitar empat puluh hingga empat puluh lima siswa per kelas). Ini adalah contoh yang jelas dari keterbatasan pendekatan korelasional, dan dari rekomendasi kebijakan yang kontradiktif yang mengikuti seiring perubahan sampel negara dari waktu ke waktu karena meningkatnya partisipasi negara-negara berpenghasilan rendah atau menengah yang cenderung berkinerja buruk.

Analisis yang lebih kuat menggunakan data dari berbagai ILSAs untuk

membandingkan negara-negara yang berbeda telah menemukan bahwa ukuran kelas tidak memengaruhi kemampuan siswa (Cordero et al., 2018; Hanushek dan Woessmann, 2015; Woessmann, 2007; Woessmann dan West, 2006), seperti halnya studi antar-wilayah dalam negara-negara tertentu (Gomendio, 2021; Wert, 2019). Seperti yang dikatakan oleh penerima Hadiah Nobel Michael Kremer dengan blak-blakan, menambahkan "lebih banyak input yang sama" (baik guru, buku teks, atau sumber daya lain) tidak berdampak pada kemampuan siswa (Kremer et al., 2013). Kesimpulan ini berasal dari studi eksperimental (RCT: uji coba terkontrol acak) di Kenya di mana guru baru dipekerjakan dengan kontrak sementara untuk mengurangi ukuran kelas; meskipun ukuran kelas berkurang dari delapan puluh dua menjadi empat puluh empat siswa, siswa yang secara acak ditugaskan untuk tetap bersama guru yang sama tidak menunjukkan peningkatan, sementara pembelajaran meningkat di antara siswa yang ditempatkan dengan guru baru, mungkin karena insentif guru baru untuk berkinerja baik dan membuktikan diri karena kontrak jangka pendek mereka (Duflo et al., 2015).

Studi eksperimental ini dengan jelas menunjukkan bahwa dalam sistem pendidikan di mana guru memiliki tingkat keterampilan rendah, kelas yang lebih kecil tidak akan menyelesaikan masalah inti. Sebaliknya, dalam sistem pendidikan berkualitas tinggi, guru yang sangat terampil tetap mencapai hasil siswa yang baik di kelas yang besar. Ini tampaknya terjadi di negara-negara Asia Timur, tetapi apakah ini hanya terkait dengan fakta bahwa guru sangat efektif, atau dengan serangkaian isu yang lebih kompleks seperti tingkat disiplin yang tinggi di kelas, masih perlu dilihat. Temuan ini telah memicu perselisihan akademik yang intens, tetapi tidak berdampak pada kebijakan, karena sebagian besar negara terus mengurangi ukuran kelas dengan mempekerjakan lebih banyak guru, meskipun manfaatnya rendah dan biayanya tinggi. Kami akan membahas mengapa di bab berikutnya.

Penilaian Siswa

Di sebagian besar sistem pendidikan OECD, ada penilaian standar eksternal nasional untuk siswa di akhir tingkat menengah pertama atau menengah atas, atau keduanya. Pemerintah pusat bertanggung jawab untuk menstandarkan evaluasi menengah pertama dan menengah atas di sebagian besar negara, meskipun dalam sistem yang terdesentralisasi tanggung jawab ini telah ditransfer ke negara bagian/wilayah (misalnya Belgia, Jerman, dan AS). Hasil penilaian nasional digunakan untuk memperoleh gelar dan untuk menentukan masuknya siswa ke tingkat atau jenjang pendidikan yang lebih tinggi. Di banyak sistem pendidikan, hasil ujian menengah atas juga digunakan untuk memberikan akses ke institusi atau gelar tersier.

Seiring waktu PISA telah mengubah kesimpulannya sendiri tentang dampak penilaian. Pada tahun 2006 dan 2009, korelasi PISA menunjukkan bahwa evaluasi standar eksternal memiliki dampak besar dan positif pada kemampuan siswa , tetapi dalam siklus berikutnya PISA memperingatkan terhadap bahaya ujian "berisiko tinggi", yaitu penilaian siswa dengan konsekuensi akademik (OECD,

2007, 2010b dan 2013b). Rupanya, alasan untuk perubahan dalam rekomendasi kebijakan ini adalah bahwa analisis yang dilakukan dalam siklus kemudian fokus pada penggunaan tes standar dan menyimpulkan bahwa mereka memiliki dampak negatif pada kemampuan siswa jika digunakan untuk menyesuaikan pengajaran dengan kebutuhan siswa, untuk mengidentifikasi aspek pengajaran atau kurikulum yang dapat diperbaiki, untuk membuat keputusan tentang mempertahankan atau mempromosikan siswa, atau untuk membuat penilaian tentang efektivitas guru (OECD, 2016d, Gambar II.4.24). Ini meninggalkan pertanyaan tentang untuk apa penilaian seharusnya digunakan.

Sebaliknya, analisis lain secara konsisten menemukan bahwa negara-negara yang memiliki ujian keluar akhir berbasis kurikulum cenderung mengungguli negara-negara tanpa ujian tersebut (Bishop, 1997 dan 2006; Hanushek dan Woessmann, 2011 dan 2015; Woessmann, 2018). Di negara-negara terdesentralisasi seperti Kanada dan Jerman, siswa berkinerja lebih baik di wilayah dengan ujian keluar eksternal, dan sistem akuntabilitas yang kuat di negara bagian di AS meningkatkan kemampuan siswa (Bishop, 1999; Graham dan Husted, 1993; Hanushek dan Woessmann, 2015; Jacob, 2005; Lüdemann, 2011; Piopiunik et al., 2012). Peningkatan ini terjadi karena evaluasi standar eksternal memberikan sinyal yang kuat bagi siswa dan guru tentang tingkat pengetahuan dan keterampilan yang diharapkan di akhir setiap tahap pendidikan, memungkinkan mereka untuk menyelaraskan tingkat usaha mereka dengan tujuan ini, dan mempromosikan praktik yang mendukung siswa yang kesulitan mencapai target tersebut. Ketika evaluasi ini memiliki konsekuensi langsung bagi siswa, mereka juga berfungsi sebagai insentif kuat bagi mereka untuk melakukan usaha yang diperlukan untuk belajar, memegang guru dan kepala sekolah bertanggung jawab atas hasil, menyediakan data yang diperlukan untuk mengevaluasi praktik sekolah dan kelas, dan memungkinkan pembuat kebijakan untuk mengidentifikasi sekolah atau area mana dalam sistem pendidikan yang berkinerja baik dan mana yang tertinggal dan memerlukan perbaikan (Bishop, 2006; Fuchs dan Woessmann, 2007). Penilaian siswa juga menyediakan data yang diperlukan tentang keberhasilan belajar untuk mengevaluasi apakah keputusan kebijakan memiliki hasil positif yang diharapkan di seluruh sistem.

Kritikus berargumen bahwa tes standar dapat memperkuat keuntungan sekolah dengan siswa dari latar belakang sosial-ekonomi tinggi, bahwa mereka dapat menurunkan motivasi siswa berkinerja rendah, atau bahwa guru mungkin mempersempit pengajaran mereka untuk mencapai tujuan yang ditetapkan oleh tes tersebut (yang disebut 'mengajar untuk tes'); efek negatif potensial ini dianggap diperbesar ketika 'taruhan tinggi' (yaitu konsekuensi akademik) dikaitkan dengan ujian keluar (Clarke et al., 2000 dan 2003; Dee dan Jacob, 2006; Dufaux, 2012; Hooge, Burns dan Wilkoszewski, 2012; Jacob, 2005; Koretz, 2005; Koretz et al., 1991; Ladd dan Walsh, 2002; OECD, 2013b; Papay et al., 2008). Meskipun kritik ini menyoroti perlunya merancang tes dengan baik dan menerapkan hasilnya secara konstruktif untuk meningkatkan kualitas sistem pendidikan, mereka tidak memberikan data

bahwa kemampuan siswa lebih baik ketika tidak ada evaluasi. Selain itu, 'taruhan tinggi' membuat siswa dan guru peduli pada ujian keluar dan menginsentifkan seluruh sistem pendidikan untuk mencapai standar yang ditetapkan. Melemahkan konsekuensi ujian dengan menerapkan evaluasi dengan standar rendah atau tanpa dampak akademik akan mengalahkan tujuan untuk meningkatkan kemampuan siswa . Pertanyaan penting di sini adalah: di mana data bahwa kurangnya evaluasi menghasilkan hasil yang lebih baik atau mengurangi risiko siswa dari latar belakang sosial-ekonomi rendah untuk gagal karena mereka takut tidak dapat mencapai target yang ambisius?

Ada beberapa negara tanpa evaluasi, tetapi mereka memberikan jawaban yang sangat tegas. Spanyol dan Yunani adalah pengecualian dalam UE karena tidak menerapkan evaluasi standar. Dalam kedua kasus ini, alasan untuk tidak melakukannya serupa: ketakutan akan konsekuensi negatif melebihi kemungkinan konsekuensi positif. Selain itu, di negara-negara ini pernah ada kediktatoran dalam sejarah yang tidak terlalu jauh yang masih memberikan bayangan panjang atas persepsi banyak isu pendidikan. Di Spanyol, seperti yang dijelaskan dalam bab tentang ideologi, konsep evaluasi siswa eksternal segera dikaitkan dengan yang berlangsung selama rezim Franco, yang secara khusus dirancang sebagai hambatan untuk membatasi jumlah siswa yang masuk universitas. Dengan demikian, segala bentuk evaluasi dianggap memiliki tujuan untuk memisahkan siswa dan dianggap sebagai penghalang yang dirancang untuk mencegah siswa dari latar belakang sosial-ekonomi rendah masuk universitas (Gomendio, 2021; Wert, 2019). Di Yunani, fakta bahwa hasil buruk dalam evaluasi di masa lalu digunakan untuk memecat guru mencemari setiap debat tentang dampak positif evaluasi dengan ketakutan akan hasil yang bersifat menghukum bagi guru (OECD, 2017d).

Jadi, apa konsekuensi nyata dari tidak adanya evaluasi? Mereka jauh melampaui kemampuan siswa yang biasa-biasa saja di negara-negara ini, karena pada kenyataannya mereka memperbesar efek yang ingin dihindari. Secara tradisional, Spanyol dan (pada tingkat yang lebih rendah) Yunani telah menderita tingkat pengabaian sekolah dini yang tinggi dibandingkan dengan negara-negara Eropa lainnya, sehingga menghasilkan bentuk ketidaksetaraan terburuk dalam sistem pendidikan mana pun. Pengecualian ini terhadap aturan umum menunjukkan bahwa, tanpa standar yang jelas dan seragam untuk semua siswa, siapa pun yang kesulitan mungkin tidak diperhatikan, dan sistem tidak memiliki insentif untuk mendukung mereka karena tujuannya tidak ada. Akibatnya, kesenjangan antara siswa dengan titik awal yang sulit dan yang lain melebar seiring bertambahnya usia mereka, hingga mereka kehilangan semua harapan bahwa sistem pendidikan memiliki sesuatu untuk ditawarkan kepada mereka dan akhirnya putus sekolah.

Dengan demikian, kurangnya evaluasi standar menyebabkan bentuk segregasi terburuk bagi siswa yang kurang mampu, dan hasil yang buruk secara keseluruhan. Beberapa negara di Amerika Latin juga tidak memiliki evaluasi, dan

argumen untuk tidak menerapkannya sangat mirip: yaitu, sebagai langkah yang seharusnya melindungi siswa dari diskriminasi dan guru dari konsekuensi yang tidak adil. Di Amerika Selatan, ini juga menyebabkan kemampuan siswa yang buruk, ketidaksetaraan besar karena dampak kuat dari latar belakang sosial-ekonomi keluarga, dan kualitas pengajaran yang rendah (Bruns dan Luque, 2015).

Karena evaluasi nasional menetapkan standar yang sama untuk semua siswa, mereka juga meminimalkan risiko ketidaksetaraan geografis. Spanyol adalah contoh kontra yang menarik, sebagai pengecualian yang disayangkan dalam UE karena tidak memiliki evaluasi standar eksternal nasional dan regional. Akibatnya, Spanyol memiliki disparitas regional yang sangat besar dalam hasil siswa (Gomendio, 2021; Wert, 2019). Dengan demikian, evaluasi standar nasional juga merupakan alat utama yang dimiliki pemerintah pusat untuk memastikan ekuitas, yaitu bahwa siswa di berbagai wilayah mencapai standar yang serupa (Gomendio, 2017)

Debat seputar penggunaan yang benar dari evaluasi siswa tampaknya telah memiliki dampak yang jelas, karena menurut PISA 2018 (OECD, 2019d), telah terjadi penurunan dalam frekuensi penggunaan evaluasi siswa untuk membandingkan kinerja sekolah dan untuk membuat keputusan tentang mempromosikan atau mempertahankan siswa. Juga telah terjadi penurunan yang sangat nyata dalam penggunaan evaluasi untuk menilai efektivitas guru.

Otonomi Sekolah

Negara-negara dengan sistem pendidikan berkualitas baik melatih guru-guru yang sangat terampil dan kepala sekolah profesional (yang cenderung menikmati tingkat otonomi sekolah yang tinggi) untuk memastikan bahwa mereka memiliki fleksibilitas untuk membuat keputusan yang paling tepat bagi populasi siswa mereka dalam hal kurikulum, metode pedagogis, dan alokasi sumber daya.

Berdasarkan fakta bahwa sistem pendidikan berkualitas tinggi cenderung memberikan otonomi yang tinggi kepada sekolah, PISA membuat rekomendasi umum bahwa negara-negara memberikan otonomi lebih kepada sekolah untuk meningkatkan kemampuan siswa (OECD, 2013a, 2016d, dan 2019d). Seiring siklus, kesimpulan telah fokus pada aspek-aspek di mana tanggung jawab pengambilan keputusan harus dialihkan ke sekolah, seperti sumber daya anggaran, konten kurikulum, atau penilaian. Lebih penting lagi, sejak 2009 PISA telah menetapkan hubungan antara otonomi dan akuntabilitas, menjelaskan bahwa keduanya harus berjalan seiring. Ini telah menjadi tren di sebagian besar negara OECD yang telah meningkatkan otonomi sekolah, sambil menerapkan akuntabilitas yang lebih besar dalam hal hasil (kemampuan siswa). Dengan cara ini, kepala sekolah dan guru semakin mampu membuat keputusan di sekolah mereka yang mereka rasa paling sesuai dengan kebutuhan spesifik siswa mereka. Pada saat yang sama, pemerintah regional atau pusat telah mengembangkan cara yang lebih terperinci untuk mengevaluasi apakah keputusan kebijakan mereka menghasilkan kemampuan

siswa yang lebih baik dan untuk menerapkan mekanisme korektif jika tidak. Studi lain juga mendukung kesimpulan bahwa otonomi sekolah yang lebih besar hanya akan menghasilkan peningkatan kemampuan siswa ketika langkah-langkah akuntabilitas yang kuat diterapkan, karena ini mencegah perilaku pengambilan keputusan oportunistik oleh agen yang mungkin mengejar kepentingan mereka sendiri daripada berusaha meningkatkan kemampuan siswa (Hanushek dan Woessmann, 2015; Woessmann, 2007).

Ini adalah salah satu rekomendasi kebijakan yang telah banyak dipuji dan telah menjadi bagian dari paket kebijakan yang direkomendasikan untuk banyak negara berkinerja rendah (OECD, 2018a). Ini disayangkan, karena ada banyak data yang menunjukkan bahwa otonomi sekolah hanya akan membawa manfaat ketika kepala sekolah dan guru siap untuk menggunakan tanggung jawab tersebut secara efektif (Hanushek, Link, dan Woessmann, 2013; Hanushek dan Woessmann, 2015). Ini membutuhkan guru dan kepala sekolah yang sangat terampil yang telah dilatih untuk mengambil tanggung jawab kepemimpinan.

Dengan kata lain, fakta bahwa sekolah memiliki tingkat otonomi yang besar di negara-negara seperti Finlandia, Belanda, atau Hong Kong tidak berarti bahwa memberikan otonomi lebih kepada sekolah di Yunani, Turki, atau Meksiko akan meningkatkan hasil mereka. Bahkan, itu akan berarti sebaliknya. Studi lain telah menunjukkan bahwa otonomi sekolah meningkatkan kemampuan siswa di negara-negara dengan sistem pendidikan berkualitas tinggi tetapi memiliki dampak negatif pada kemampuan siswa di negara-negara berkembang (Hanushek, Link, dan Woessmann, 2013). Ini adalah contoh klasik dari kesalahan mengekstrapolasi praktik-praktik yang berhasil di sistem pendidikan yang matang dan berkualitas tinggi dan mengimpornya ke sistem berkinerja rendah sebelum mereka siap untuk mengambil langkah-langkah yang diperlukan. Meningkatkan sistem pendidikan memerlukan urutan langkah-langkah yang diorkestrasi dengan hati-hati. Otonomi sekolah adalah salah satu langkah terakhir dalam urutan tersebut, karena pertama-tama perlu menangani kualitas guru dan membangun kapasitas kepala sekolah untuk menjadi pemimpin sejati.

Saran kebijakan semacam ini tentang otonomi sekolah menyoroti kesalahan yang sering dibuat ketika fitur-fitur yang umum di antara sistem berkinerja tinggi diubah menjadi rekomendasi untuk sistem berkinerja rendah tanpa perhatian yang cermat terhadap konteks. Otonomi sekolah itu sendiri tidak meningkatkan hasil siswa; prasyarat yang diperlukan adalah bahwa guru telah mencapai tingkat keterampilan yang tinggi dan kepala sekolah telah dilatih sebagai pemimpin. Contoh yang terkait erat adalah rekomendasi yang sering muncul bahwa guru harus diizinkan untuk berinovasi. Ada data untuk argumen ini di Finlandia, di mana inovasi guru dianggap sebagai salah satu fitur kunci keberhasilan sistem (Gomendio, 2017). Tetapi di negara-negara di mana guru belum mencapai tingkat keterampilan yang serupa, mereka membutuhkan panduan jauh lebih banyak daripada kebebasan

untuk berinovasi (Barber dan Mourshed, 2007). Inilah sebabnya mengapa pemilihan buku teks berkualitas di negara-negara berpenghasilan rendah dan menengah sangat penting. Sebaliknya, buku teks memainkan peran yang jauh lebih kecil di negara-negara di mana guru siap untuk berkreasi, berinovasi, dan menggunakan berbagai sumber daya pendidikan.

Menariknya, rekomendasi kebijakan mengenai otonomi sekolah dan kepala sekolah cenderung menghindari saran bahwa kepala sekolah harus dapat memilih guru yang bergabung dengan sekolah mereka, dan memecat mereka yang berkinerja buruk. Bahkan, banyak sistem pendidikan telah mengembangkan mekanisme yang memungkinkan guru senior untuk memilih sekolah tempat mereka bekerja, tetapi tidak memberikan kepala sekolah kekuatan untuk memilih guru atau memecat guru berkinerja rendah. Beberapa eksperimen percontohan telah menunjukkan dampak positif dari memberdayakan kepala sekolah untuk membuat keputusan tentang guru di sekolah mereka. Di Chicago, kepala sekolah diizinkan untuk memecat guru yang mereka anggap tidak memuaskan selama masa percobaan; penelitian menunjukkan bahwa guru yang dipecat memang memiliki tingkat absensi yang lebih tinggi, tingkat kinerja rendah, dan dampak negatif pada siswa, sehingga menguatkan kapasitas kepala sekolah untuk mengidentifikasi guru berkinerja rendah dengan benar (Jacob, 2012; Jacob dan Lefgren, 2008; Jacob dan Levitt, 2003). Tetapi temuan ini lebih jauh, karena absensi juga menurun di antara guru tetap di sekolah-sekolah ini. Juga telah ditunjukkan bahwa memecat 10% guru terendah memiliki dampak substansial pada kemampuan siswa (Hanushek, 2009). Di sektor lain mana pun, pentingnya yang diberikan pemimpin pada otonomi mereka untuk membangun tim mereka sudah mapan dan tidak diperdebatkan. Kami akan membahas kemungkinan alasan untuk penolakan umum untuk memberikan kekuatan ini kepada kepala sekolah di bab berikutnya.

Pilihan Sekolah: Sekolah Negeri vs Swasta

Sebagian besar sistem pendidikan memungkinkan koeksistensi berbagai jenis sekolah, yang terbagi dalam tiga kategori: (i) sekolah negeri didanai dan dikelola oleh pemerintah; (ii) sekolah swasta yang bergantung pada pemerintah (juga dikenal sebagai sekolah charter di beberapa negara) didanai oleh pemerintah dan dikelola oleh LSM atau organisasi keagamaan; dan (iii) sekolah swasta bersifat nirlaba dan dimiliki serta dijalankan secara pribadi.

Ketika hanya dua kategori luas yang dipertimbangkan, sekolah swasta yang bergantung pada pemerintah dapat dianggap sebagai negeri atau swasta. Karena keberadaan sekolah-sekolah ini merupakan isu yang kontroversial di banyak negara, sangat menarik bahwa pendukung cenderung menyebut mereka sebagai ‘negeri’ dan penentang sebagai ‘swasta’. Faktanya, dalam banyak analisis PISA menganggap sekolah charter (dibiayai pemerintah) dan sekolah swasta (nirlaba) sebagai satu kategori, dan membandingkan kategori yang terlalu luas dan pada dasarnya heterogen ini dengan sekolah negeri. Konsekuensinya ada dua. Pertama,

analisis tidak cukup terperinci untuk mempertimbangkan ketiga kategori secara penuh dan menarik kesimpulan yang jelas tentang sekolah charter, yang menjadi fokus banyak kontroversi di beberapa negara. Tetapi, kedua, PISA mengambil sikap tentang sifat sekolah-sekolah ini, mendukung pandangan kritis yang diungkapkan oleh beberapa pendukung radikal pendidikan negeri ketika berargumen bahwa dana publik hanya boleh dialokasikan untuk sekolah yang dikelola oleh pemerintah.

Menurut pandangan kami, sekolah charter didanai oleh pemerintah, yang bertanggung jawab untuk memastikan bahwa semua warga negara dapat menjalankan hak mereka atas pendidikan dengan menyediakan tempat sekolah yang memadai. Dengan demikian, mereka adalah bagian dari jaringan sekolah negeri yang harus memastikan bahwa semua anak memiliki akses ke pendidikan berkualitas dan terikat untuk mengikuti sebagian besar aturan dasar yang ditetapkan oleh pemerintah, sama seperti sekolah yang dikelola oleh pemerintah. Posisi kami terkait definisi ini sama sekali tidak menyampaikan bias atau prasangka tentang sekolah swasta yang bergantung pada pemerintah, tetapi kami ingin menandainya, karena ini memengaruhi cara analisis dilakukan dan kesimpulan ditarik.

Ada variasi besar di antara negara-negara dalam proporsi siswa yang menghadiri berbagai jenis sekolah dan sejauh mana orang tua dapat memilih sekolah yang mereka anggap paling sesuai untuk anak-anak mereka. Di antara negara-negara OECD, sekitar 82% siswa berusia lima belas tahun menghadiri sekolah negeri, sekitar 14% menghadiri sekolah swasta yang bergantung pada pemerintah, dan sedikit lebih dari 4% menghadiri sekolah swasta (OECD, 2016b, Tabel II.4.7.). Namun, rata-rata ini menyembunyikan tingkat variasi yang besar di antara negara-negara OECD. Di sekitar setengah dari negara-negara, lebih dari 90% siswa menghadiri sekolah negeri, dan di sebagian besar negara proporsi siswa yang menghadiri sekolah swasta cukup rendah (berkisar antara 0% hingga maksimal 10%), meskipun ada beberapa pengecualian, seperti Jepang (28%).

Proporsi siswa yang menghadiri sekolah swasta yang bergantung pada pemerintah lebih dari 50% di negara-negara seperti Belgia, Chili, Irlandia, Belanda, atau Inggris. Di beberapa sistem pendidikan, sebagian besar siswa menghadiri sekolah swasta yang bergantung pada pemerintah, seperti di Hong Kong (93,3%) dan Makao (Tiongkok) (83,2%). Di antara sekolah swasta yang bergantung pada pemerintah, ada juga variasi dalam jenis organisasi yang menjalankan sekolah: di seluruh negara-negara OECD, 39% siswa yang terdaftar di sekolah-sekolah ini menghadiri sekolah yang dijalankan oleh organisasi keagamaan, 53% berada di sekolah yang dijalankan oleh organisasi nirlaba lain, dan 8% menghadiri sekolah yang dijalankan oleh organisasi nirlaba (OECD, 2016b, Tabel II.4.7).

Di negara-negara seperti Belgia dan Belanda, sekolah swasta yang bergantung pada pemerintah memiliki sejarah panjang karena secara tradisional dianggap sebagai cara yang efektif bagi sistem pendidikan negeri untuk menawarkan kepada orang tua berbagai pilihan yang mencakup, tetapi tidak terbatas pada,

berbagai keyakinan agama (Fontaine dan Urzúa, 2018; Nusche et al., 2015; OECD, 2017e). Dengan cara ini, konfrontasi historis tentang agama mana, jika ada, yang harus diajarkan di sekolah diselesaikan dengan mengizinkan berbagai jenis sekolah untuk hidup berdampingan dan memungkinkan orang tua untuk membuat pilihan yang berarti. Telah diargumentasikan bahwa prinsip kebebasan beragama membuka jalan bagi pilihan sekolah menjadi salah satu pilar dari sistem pendidikan ini (Patrinos, 2011). Di negara-negara lain, Gereja memiliki peran historis dalam menciptakan sekolah-sekolah pertama, yang akhirnya diintegrasikan ke dalam sistem negeri sebagai sekolah swasta yang bergantung pada pemerintah. Ini adalah kasus di Irlandia dan Hong Kong, yang memiliki proporsi besar sekolah swasta yang bergantung pada pemerintah, yang sebagian besar dijalankan oleh Gereja Katolik (Renehan dan Williams, 2015; Tan, 1997).

Baru-baru ini (dari tahun 1990-an dan seterusnya), sekelompok negara telah memperkenalkan reformasi yang bertujuan untuk meningkatkan pilihan sekolah untuk membuat sistem pendidikan lebih sensitif terhadap kebutuhan masyarakat yang semakin beragam dan plural, serta untuk meningkatkan kualitas dan merangsang inovasi. Negara-negara ini termasuk Selandia Baru, Spanyol, Inggris, dan Amerika Serikat. Di Inggris, perubahan telah melampaui pengembangan model sekolah swasta yang didanai pemerintah, karena pengenalan apa yang disebut 'akademi' oleh pemerintahan Buruh Tony Blair, yang memerlukan perubahan besar dalam tata kelola: tanggung jawab dan pendanaan beralih dari otoritas lokal ke pemerintah pusat, dan mekanisme akuntabilitas baru diterapkan (Adonis, 2012; Wiborg, 2017a). Perubahan besar ini awalnya diperkenalkan untuk mengatasi sejumlah besar sekolah negeri berkinerja rendah di Inggris. Model ini kemudian diperluas oleh pemerintahan berikutnya dan telah berkembang begitu cepat sehingga saat ini hampir 70% sekolah menengah yang didanai publik adalah akademi.

Kami tidak akan membahas di bagian ini perdebatan yang sedang berlangsung tentang apakah orang tua harus memiliki hak untuk memastikan bahwa mereka dapat mengirim anak-anak mereka ke sekolah yang selaras dengan pandangan mereka tentang pendekatan pedagogis, disiplin, nilai-nilai, atau keyakinan agama, atau apakah pilihan ini harus dibatasi karena dapat meningkatkan segregasi sosial dan budaya (Elacqua, 2012; Levin, Cornelisz, dan Hanisch-Cerda, 2013; OECD, 2017e; Renzulli dan Evans, 2005; Saporito, 2003). Sebaliknya, kami akan fokus pada apakah pilihan sekolah meningkatkan kemampuan siswa dengan merangsang kompetisi dan, dengan demikian, meningkatkan efisiensi dan inovasi (Chapman dan Salokangas, 2012; Jiménez dan Paqueo, 1996). Karena reformasi yang telah memperluas pilihan sekolah juga telah menerapkan mekanisme akuntabilitas baru yang fokus pada kemampuan siswa , daripada fokus tradisional pada input dan proses, penting untuk mempertimbangkan keduanya secara bersamaan. Kami juga akan melihat data untuk klaim bahwa pilihan sekolah meningkatkan ketidaksetaraan karena keluarga kelas menengah cenderung menggunakan

pilihan mereka dan mengirim anak-anak mereka ke sekolah swasta yang dibiayai pemerintah, yang mengurangi sumber daya dari sekolah negeri tempat siswa dari latar belakang kurang mampu cenderung tetap tinggal.

Ketika menangani isu ini, PISA cenderung mengelompokkan sekolah swasta yang dibiayai pemerintah dengan sekolah swasta dan membandingkan kelompok luas ini dengan sekolah negeri. Dengan demikian, analisis tidak cukup terperinci untuk membandingkan ketiga kategori dan menarik kesimpulan yang jelas tentang sekolah swasta yang bergantung pada pemerintah, yang menjadi fokus banyak kontroversi. Data dari PISA secara konsisten menunjukkan bahwa kemampuan siswa lebih baik di sekolah swasta (OECD, 2010b, 2013a, dan 2016b). Namun, setelah mempertimbangkan status sosial-ekonomi, di dua puluh dua sistem pendidikan, siswa di sekolah negeri mencetak skor lebih tinggi daripada siswa di sekolah swasta, sementara di sembilan sistem mereka mencetak lebih rendah daripada siswa di sekolah swasta (OECD, 2016d). Ini mencerminkan perbedaan dalam sejauh mana siswa dipilih berdasarkan status sosial-ekonomi dari negara ke negara.

Perlu dicatat bahwa persentase siswa yang terdaftar di sekolah swasta yang bergantung pada pemerintah berkorelasi positif dengan skor rata-rata kemampuan siswa di tingkat nasional, tetapi tidak ada asosiasi dengan ekuitas (OECD, 2016d). Dampak positif sekolah swasta yang bergantung pada pemerintah pada pencapaian siswa berkorelasi dengan tingkat otonomi yang lebih besar yang diberikan kepada sekolah-sekolah ini (OECD, 2016d), dikombinasikan dengan mekanisme akuntabilitas yang lebih baik berdasarkan output, yaitu kemampuan siswa (Nusche et al., 2015). Analisis lebih lanjut juga telah menetapkan bahwa faktor kausal utama yang menghubungkan pilihan sekolah dan keberadaan sekolah swasta yang bergantung pada pemerintah dengan peningkatan hasil siswa adalah peningkatan kompetisi antar sekolah untuk meningkatkan kemampuan siswa agar menjadi lebih menarik bagi orang tua (Hanushek dan Woessmann, 2015, West dan Woessmann 2010; Woessmann, 2007b; Woessmann et al., 2009).

Tema berulang dalam debat kebijakan mengenai sekolah swasta yang bergantung pada pemerintah adalah apakah mereka hanya mencapai hasil siswa yang lebih baik karena mereka memilih siswa berdasarkan latar belakang sosial-ekonomi atau tingkat kinerja. Beberapa studi menunjukkan bahwa ini tidak selalu terjadi. Dalam kasus akademi di Inggris, studi terbaru telah menunjukkan bahwa konversi sekolah berkinerja rendah ke model baru ini telah menghasilkan peningkatan dalam kemampuan siswa yang sudah menghadiri sekolah yang sama sebelum transisi ke model baru, dan tingkat peningkatan lebih besar di antara sekolah yang memperoleh tingkat otonomi yang lebih besar dari konversi tersebut (Eyles dan Machin, 2019). Pekerjaan ini dengan jelas menunjukkan bahwa perubahan dramatis dalam tata kelola dan mekanisme akuntabilitas sekolah-sekolah ini meningkatkan kemampuan siswa yang menghadiri mereka sebelum konversi ke akademi, sehingga menghilangkan kemungkinan bahwa peningkatan

kemampuan siswa adalah hasil dari akademi yang memilih siswa berkinerja tinggi. Studi lain yang dilakukan di sekolah charter tentang kebijakan penerimaan sekolah berdasarkan 'lotre' telah menunjukkan bahwa kemampuan siswa yang 'diloteri' ke sekolah charter meningkat, sementara kinerja mereka yang tidak diterima tidak meningkat (Abdulkadiroglu et al., 2011; Angrist et al., 2010, 2013, dan 2016; Dobbie dan Fryer, 2011, 2013, dan 2014; Hoxby, Murarka, dan Kang, 2009).

Data juga menunjukkan bahwa sekolah swasta yang bergantung pada pemerintah cenderung jauh lebih hemat biaya daripada sekolah negeri, karena yang pertama cenderung menyediakan pendidikan dengan biaya per siswa yang lebih rendah daripada yang terakhir (Hanushek dan Woessmann, 2015; Howell dan Peterson, 2002). Meskipun alasan untuk ini sampai batas tertentu spesifik untuk negara, dalam banyak kasus ini adalah hasil dari kombinasi faktor termasuk guru di sekolah swasta yang bergantung pada pemerintah menginvestasikan lebih banyak waktu dalam mengajar, sekolah-sekolah ini memiliki ukuran kelas yang lebih besar, dan kepala sekolah mereka memiliki lebih banyak kontrol atas perekrutan guru.

Namun, ketika sekolah swasta yang bergantung pada pemerintah menerima dana yang terlalu sedikit dari pemerintah, mereka mungkin tidak mampu menyediakan pendidikan gratis dan mungkin malah mengenakan biaya sekolah atau biaya tambahan untuk kegiatan ekstrakurikuler. Karena ini merusak prinsip pilihan sekolah gratis, penting bahwa dana yang cukup disediakan oleh pemerintah dan bahwa sekolah-sekolah ini tidak mengenakan biaya tambahan atau mengikuti kebijakan penerimaan selektif. Mekanisme regulasi harus diterapkan untuk mencegah sekolah swasta yang bergantung pada pemerintah menargetkan keluarga yang mampu membayar pendidikan anak-anak mereka dan/atau siswa berkinerja terbaik, karena keduanya akan menyebabkan kesenjangan ketidaksetaraan yang lebih besar (OECD, 2017e).

Fenomena yang cukup baru yang tampaknya berkembang pesat di beberapa negara berkembang adalah munculnya sekolah swasta berbiaya rendah, yang cenderung menghasilkan hasil siswa yang lebih baik dengan biaya yang jauh lebih rendah daripada sekolah negeri (Amjad dan MacLeod, 2014; Barber, 2013; Van de Berg et al., 2017).

Latar Belakang Sosial-Ekonomi Siswa

Perbandingan internasional secara konsisten mengungkapkan bahwa tidak ada sistem pendidikan yang mampu mencegah dampak latar belakang sosial-ekonomi terhadap kemampuan siswa . Alasan untuk pengaruh kuat yang diberikan oleh latar belakang keluarga sangat kompleks dan mencakup banyak faktor, seperti tingkat stimulasi yang diterima anak-anak dari orang tua dan lingkungan rumah mereka sebelum mereka masuk sekolah, seberapa banyak anak-anak dapat belajar dari tingkat keterampilan orang tua mereka sendiri, ekspektasi yang mungkin dimiliki orang tua dari latar belakang yang berbeda untuk bagaimana anak-anak

mereka harus berkinerja di sekolah, kualitas dukungan yang dapat diberikan orang tua untuk kebutuhan belajar anak-anak mereka, dan nilai yang mereka tempatkan pada pendidikan.

Menurut PISA, dampak latar belakang sosial-ekonomi bersifat universal karena siswa dari latar belakang istimewa berkinerja lebih baik daripada siswa yang kurang mampu di semua negara. Namun, juga benar bahwa sistem pendidikan berkualitas baik meningkatkan kinerja semua siswa, sementara bahkan siswa istimewa gagal mencapai tingkat kinerja yang tinggi di antara sistem pendidikan berkualitas rendah. Akibatnya, data komparatif PISA secara konsisten menunjukkan bahwa siswa dari latar belakang sosial-ekonomi rendah di sistem pendidikan berkualitas baik mengungguli siswa istimewa di sistem pendidikan berkualitas rendah (OECD, 2013a dan 2016d). Data ini menunjukkan bahwa sistem pendidikan berkualitas tinggi memiliki kekuatan lebih untuk meningkatkan kemampuan siswa miskin daripada kemampuan sistem berkualitas rendah untuk meningkatkan kemampuan siswa kaya. Tetapi ada lebih banyak cerita di balik ini.

Fakta bahwa kualitas pendidikan meningkatkan hasil semua siswa menantang asumsi yang luas bahwa kualitas dicapai terutama dengan meningkatkan kemampuan siswa istimewa, dengan mengorbankan siswa dari latar belakang sosial-ekonomi rendah. Di sisi lain, siswa istimewa di sistem pendidikan berkualitas buruk tidak dapat sepenuhnya lepas dari tingkat kinerja yang buruk secara keseluruhan. Secara blak-blakan, uang tidak dapat mengatasi keterbatasan sistem pendidikan yang berkinerja buruk, mungkin karena ada fitur-fitur sistem (seperti guru berkualitas rendah dan kurikulum, kurangnya mekanisme akuntabilitas atau penilaian dengan standar rendah) yang meresap. Ini juga mempertanyakan argumen bahwa ekuitas hanya dapat dicapai dengan menurunkan standar untuk memastikan bahwa siswa kurang mampu tidak tertinggal, gagal dalam evaluasi, putus sekolah, atau gagal mendapatkan gelar. Bahkan, temuan ini menunjukkan bahwa sebaliknya benar, karena siswa dari latar belakang sosial-ekonomi rendah berkinerja sangat baik di sistem pendidikan berkualitas baik, mungkin karena ada langkah-langkah kompensasi yang memastikan bahwa mereka mendapatkan dukungan yang mereka butuhkan untuk mencapai standar tinggi.

Tetapi kenyataannya tetap bahwa, di dalam setiap negara, latar belakang sosial-ekonomi selalu memiliki dampak besar pada kemampuan siswa . Menurut PISA 2015, ini adalah faktor pengaruh terbesar dalam kemampuan siswa , ketika dibandingkan dengan banyak faktor lain (OECD, 2016d). Ini telah ditafsirkan oleh beberapa pihak sebagai tanda yang menyedihkan bahwa tidak ada kebijakan pendidikan yang telah diterapkan sejauh ini yang memungkinkan siswa kurang mampu untuk mengatasi 'nasib' mereka sebagai berkinerja rendah. Tetapi ada sisi yang lebih cerah dari interpretasi yang agak suram ini. Tingkat dampak latar belakang keluarga sangat bervariasi dari negara ke negara. Ada debat intens tentang apakah ini karena beberapa masyarakat lebih adil daripada yang lain (dan

ini juga tercermin dalam hasil sistem pendidikan), atau apakah beberapa sistem pendidikan lebih efektif dalam mengurangi pengaruh ketidakadilan sosial dan ekonomi. Karena kita tahu bahwa beberapa negara, seperti negara-negara Nordik, lebih adil daripada yang lain, seperti negara-negara Amerika Latin, tampaknya masuk akal untuk bertanya sejauh mana sistem pendidikan dapat diharapkan untuk mengkompensasi disparitas sosial dan ekonomi yang besar.

Studi lain telah mengadopsi pendekatan yang lebih canggih yang telah menyoroti isu sulit ini. Yang hilang dalam data komparatif PISA adalah bahwa, ketika membandingkan kemampuan siswa dari persentil yang berbeda dari rentang sosial-ekonomi, kekayaan relatif negara tidak dipertimbangkan. Tampaknya jelas bahwa siswa termiskin di Finlandia tidak semiskin mereka di Kolombia. Selain itu, PISA juga gagal mempertimbangkan fakta bahwa beberapa negara masih belum mencapai akses universal ke pendidikan, dan di negara lain proporsi siswa yang signifikan putus sekolah sebelum mereka mencapai usia lima belas tahun. Salah satu contoh yang jelas dari pengawasan ini adalah Vietnam, sebuah negara yang dipuji sebagai contoh luar biasa dari ekuitas dalam PISA 2015, ketika kenyataannya lebih dari 50% populasi siswa populasi berusia lima belas tahun tidak bersekolah dan oleh karena itu tidak dinilai oleh survei ini (OECD, 2016b, Fig. I.6.2). Bahkan, PISA mengklaim bahwa "dunia tidak lagi terbagi antara negara-negara kaya dan berpendidikan baik dan yang miskin dan berpendidikan buruk: 10% siswa yang paling kurang mampu di Vietnam membandingkan secara positif dengan siswa rata-rata di wilayah OECD" (OECD, 2016b, hal. 4). Ini menyesatkan untuk membuat pernyataan ini ketika Vietnam memiliki proporsi siswa berusia lima belas tahun yang terendah yang terdaftar di sekolah dari semua negara peserta PISA, dan tampaknya masuk akal untuk mengasumsikan bahwa 50% lainnya yang tidak terdaftar di sekolah berasal dari latar belakang keluarga yang sangat miskin. Ini bukan contoh yang terisolasi. Di sebagian besar negara Amerika Latin, proporsi yang signifikan dari siswa tidak lagi bersekolah pada usia lima belas tahun, sehingga analisa apapun mengenai dampak latar belakang sosial-ekonomi secara serius meremehkan dampak sebenarnya (OECD, 2016b).

Menggunakan pendekatan berbeda yang mempertimbangkan baik pendapatan nasional maupun pendapatan rumah tangga, menjadi jelas bahwa keduanya penting. Kinerja siswa sekolah dasar (menggunakan data dari TIMSS, PIRLS, dan dua penilaian multi-negara regional lainnya, Amerika Latin LLECE dan Afrika PASEC) sangat berkorelasi dengan pendapatan rumah tangga dalam dolar paritas daya beli riil di seluruh negara, tetapi siswa dengan tingkat sumber daya rumah tangga yang sama memiliki hasil pendidikan yang berbeda tergantung pada kekayaan negara tempat tinggal mereka (Patel dan Sandefur, 2020). Alasan untuk ini adalah bahwa hasil keteta siswa juga sangat terkait dengan PDB per kapita, kecuali di negara-negara kaya minyak di mana kekayaan negara tidak diterjemahkan ke dalam peningkatan kemampuan siswa (versi pendidikan dari 'kukutukan komoditas'). Akibatnya, siswa miskin di negara kaya berkinerja lebih baik daripada

siswa kaya di negara miskin. Jadi negara-negara memang tampaknya dibagi antara negara kaya dan berpendidikan baik dan negara miskin dan berpendidikan buruk, bertentangan dengan klaim OECD.

Penelitian ini juga memberikan wawasan baru tentang dampak ketidaksetaraan ekonomi di dalam negara. Di antara negara-negara dengan tingkat ketidaksetaraan yang tinggi (sebagaimana diukur oleh koefisien Gini), dampak pendapatan rumah tangga pada kemampuan siswa jauh lebih besar daripada di masyarakat yang lebih egaliter. Dengan demikian, pendapatan rumah tangga memiliki dampak yang lebih besar pada kemampuan siswa di negara-negara seperti Kolombia, Brasil, atau Guatemala daripada di masyarakat yang secara ekonomi adil seperti Finlandia atau Norwegia. Perlu dicatat bahwa ketidaksetaraan ekonomi sering kali sejalan dengan berbagai perbedaan dalam keterampilan populasi dewasa (OECD, 2016e). Sementara sebagian besar orang tua di Finlandia memiliki tingkat keterampilan yang tinggi, hanya sebagian kecil dari orang tua di negara-negara Amerika Latin yang mencapai tingkat keterampilan yang serupa. Dengan demikian, hubungan antara tingkat ketidaksetaraan dan sejauh mana dampak pendapatan orang tua kemungkinan besar bukan hanya tentang berapa banyak yang dapat diinvestasikan oleh orang tua dalam pendidikan, tetapi juga tentang seberapa banyak anak-anak dapat belajar dari orang tua mereka dan lingkungan rumah mereka. Temuan ini memiliki implikasi penting. Ini menunjukkan bahwa sistem pendidikan tidak dapat mengatasi dampak ketidaksetaraan sosial dan ekonomi ketika ini sangat mendalam.

Ini juga memperingatkan terhadap risiko menetapkan hubungan kausal antara kebijakan pendidikan tertentu yang telah diterapkan di masyarakat egaliter dengan hasil yang adil, serta risiko mengasumsikan bahwa mentransfer kebijakan tersebut ke negara-negara dengan tingkat ketidaksetaraan yang tinggi akan berhasil mengurangi ketidaksetaraan dalam hasil siswa. Tampaknya lebih mungkin bahwa ekuitas sosial dan ekonomi meresap ke dalam sistem pendidikan yang, sebagai hasilnya, tidak memerlukan intervensi utama terhadap ketidaksetaraan. Contoh utama adalah asumsi yang luas bahwa karena Finlandia memiliki hasil pendidikan yang adil, kebijakannya harus diekstrapolasi ke negara-negara di mana ketidaksetaraan merajalela. Tampaknya lebih mungkin bahwa Finlandia mampu membiayai kebijakan tersebut karena ketidaksetaraan sosial dan ekonomi bukan masalah utama. Negara-negara dengan tingkat ketidaksetaraan sosial yang tinggi mungkin memerlukan kebijakan yang berbeda dari mereka dengan tingkat ketidaksetaraan ekonomi yang rendah, karena masing-masing mengatasi tantangan yang sepenuhnya berbeda. Dalam konteks disparitas ekonomi dan sosial yang kuat, siswa dari latar belakang sosial-ekonomi rendah mungkin membutuhkan dukungan tambahan, perhatian yang lebih personal, dan jalur yang lebih fleksibel, yang tidak diperlukan di masyarakat yang lebih egaliter.

Kenyataan tetap bahwa sebagian besar sistem pendidikan bertujuan untuk mencapai kualitas dan ekuitas tanpa kompromi antara keduanya. Ekuitas memiliki

dua dimensi utama: keadilan menyiratkan bahwa keadaan pribadi (seperti jenis kelamin, status sosial-ekonomi, atau status migran) tidak boleh memiliki dampak besar pada hasil siswa; inklusi menyiratkan memastikan standar minimum dasar pendidikan untuk semua (Field et al., 2007). Definisi dua dimensi ini penting karena menegaskan perlunya mencegah siswa jatuh di bawah ambang tertentu, dan juga menghindari klaim bahwa ekuitas memerlukan hasil yang serupa. Sebaliknya, ini menekankan perlunya meminimalkan dampak pada hasil siswa dari faktor-faktor yang diketahui menghambat pembelajaran.

Kami akan meninjau sekarang data mengenai faktor-faktor yang memengaruhi ekuitas dalam hasil, dan kebijakan mana yang tampak lebih efektif dalam meningkatkan ekuitas.

Menangani Keberagaman Siswa: Apakah Diversifikasi Merupakan Bentuk Segregasi?

Tantangan utama bagi sistem pendidikan adalah bagaimana menangani secara efektif tingkat heterogenitas siswa yang ditemukan dalam satu kelas atau ruang kelas, atau bagaimana memastikan bahwa siswa yang kesulitan tidak tertinggal sementara mereka yang berprestasi tinggi dapat maju lebih cepat. Sejumlah kebijakan telah dikembangkan dengan tujuan ini.

Pertama, banyak negara telah menerapkan beberapa bentuk 'pengelompokan berdasarkan kemampuan', yang mengurutkan siswa berdasarkan tingkat kinerja akademik mereka ke dalam kelompok atau kelas yang berbeda pada tingkat pendidikan dasar dan/atau menengah pertama. Istilah 'pengelompokan berdasarkan kemampuan' mencakup berbagai macam praktik. Dalam bentuk yang paling ekstrem, siswa mungkin diurutkan ke dalam kelas yang berbeda untuk semua mata pelajaran (praktik yang disebut sebagai 'pelacakan' di negara-negara berbahasa Inggris). Versi yang lebih ringan dari pengelompokan berdasarkan kemampuan melibatkan siswa yang dibagi ke dalam kelompok yang berbeda dalam kelas yang sama untuk mata pelajaran tertentu.

Kedua, semua negara memiliki jalur yang berbeda yang dapat dipilih siswa di pendidikan menengah atas, tetapi beberapa mulai lebih awal. Secara tradisional, pemisahan utama telah antara program akademik dan pendidikan serta pelatihan kejuruan (atau magang), tetapi siswa juga diizinkan untuk memilih jalur yang berbeda dalam jalur akademik. Beberapa negara juga telah mengembangkan beberapa jalur yang mewakili kombinasi yang berbeda dari konten akademik dan berorientasi kejuruan. Pemisahan siswa ke dalam jalur akademik dan kejuruan diberi label dalam publikasi PISA sebagai 'pelacakan', menghasilkan beberapa kebingungan dengan bentuk ekstrem dari pengelompokan berdasarkan kemampuan.

Ketiga, ketika praktik-praktik ini tidak diterapkan atau tidak terbukti cukup efisien dalam mengurangi heterogenitas siswa dalam kinerja, beberapa siswa mungkin tertinggal sangat jauh sehingga mereka membuat kemajuan kecil dalam

satu kelas; dalam kasus-kasus ekstrem ini, sebagian besar sistem pendidikan menggunakan pengulangan kelas, yang berarti bahwa siswa-siswi ini tetap di kelas yang sama untuk tahun tambahan untuk memungkinkan mereka mengejar ketertinggalan dan meningkatkan peluang mereka untuk terus membuat kemajuan dalam sistem pendidikan.

Ada kontroversi yang intens baik di kalangan pembuat kebijakan maupun akademisi tentang pro dan kontra dari praktik-praktik yang bertujuan untuk mengurangi heterogenitas siswa dalam kinerja akademik. Keuntungan yang jelas adalah bahwa guru akan merasa lebih mudah untuk membuat kemajuan jika mereka mengajar sekelompok siswa dengan tingkat kinerja yang serupa sehingga dapat mengikuti kecepatan yang sama dan memiliki kebutuhan yang serupa. Ketika guru dihadapkan dengan kelompok siswa yang heterogen, efisiensi mereka mungkin terganggu, karena mereka harus membuat pilihan tentang apakah akan fokus pada siswa berkinerja rendah, siswa berkinerja tinggi, atau sedikit dari keduanya, sehingga gagal memenuhi kebutuhan yang sangat beragam dari siswa mereka. Tetapi lawan mengklaim bahwa segala praktik yang memisahkan siswa berdasarkan kinerja akan merugikan siswa berkinerja rendah yang tidak akan diizinkan untuk belajar dari rekan-rekan mereka yang berprestasi lebih tinggi, sehingga memperburuk ketidaksetaraan, dan dalam banyak kasus akan menyebabkan diskriminasi berdasarkan latar belakang sosial-ekonomi atau status imigran. Dari sudut pandang ini, praktik-praktik ini dianggap sebagai tidak inklusif dan disebut secara merendahkan sebagai 'segregasi'. Rekomendasi dari PISA sejalan dengan wacana ini dan oleh karena itu mencegah negara-negara dari segala praktik yang bertujuan untuk mengurangi heterogenitas siswa dalam kinerja, karena diasumsikan bahwa pendekatan ini akan menyebabkan segregasi dan akan meningkatkan ketidaksetaraan. Oleh karena itu, PISA tidak merekomendasikan pengelompokan berdasarkan kemampuan, pelacakan awal, atau pengulangan kelas. Mari kita lihat data-buktinya.

Apakah Heterogenitas Siswa dalam Ruang Kelas Benar-benar Masalah Utama di Sebagian Besar Sistem Pendidikan?

Analisis rinci tentang sistem pendidikan di Chili mungkin dapat memberikan petunjuk (Fontaine dan Urzúa, 2018). Menurut laporan dari kepala sekolah untuk kuesioner PISA, di Chili, 70% siswa berada di ruang kelas di mana hambatan utama untuk belajar adalah heterogenitas dalam kemampuan siswa . Wawancara mendalam lebih lanjut dengan guru di Chili mengungkapkan bahwa mereka merasa bahwa tingkat keragaman dalam tingkat keterampilan dan pengetahuan di dalam sekolah dan ruang kelas adalah tantangan utama yang mereka hadapi dalam perjuangan mereka untuk membuat kemajuan dalam pembelajaran. Diketahui bahwa ketidakadilan sosial adalah masalah utama di Chili, serta di banyak negara Amerika Latin. Oleh karena itu, isu yang lebih luas adalah apakah sistem pendidikan dapat mengkompensasi ketidakadilan yang begitu merajalela di

beberapa masyarakat, dan bagaimana caranya. Para penulis menyimpulkan bahwa, dalam konteks disparitas sosial dan ekonomi yang begitu besar, memperlakukan semua siswa secara sama akan menghasilkan hasil yang tidak setara yang tidak mencerminkan prestasi (Fontaine dan Urzúa, 2018). Dengan demikian, mungkin saja sistem pendidikan hanya dapat menangani tingkat heterogenitas tersebut dengan menerapkan mekanisme yang mengatur siswa ke dalam kelompok yang mengurangi disparitas kinerja, sehingga guru dapat lebih efektif dalam memastikan pembelajaran. Dengan kata lain, tingkat heterogenitas yang besar dalam kemampuan siswa mungkin memerlukan penerapan langkah-langkah untuk memungkinkan guru mengelolanya. Tetapi apakah tantangan ini unik untuk negara-negara dengan ketidaksetaraan sosial dan ekonomi yang besar?

Jika kita menggali lebih dalam laporan kepala sekolah untuk PISA 2012, yang merupakan elemen kunci dari studi di Chili, hasilnya benar-benar mengejutkan. Di 86% negara (lima puluh lima dari enam puluh empat negara), lebih banyak kepala sekolah mengidentifikasi "guru harus mengajar siswa dengan tingkat kemampuan yang heterogen dalam kelas yang sama" sebagai hambatan yang lebih besar untuk belajar daripada sepuluh hambatan potensial lainnya, yang mencakup "guru tidak siap untuk kelas", "guru harus mengajar siswa dari latar belakang etnis yang beragam (yaitu bahasa, budaya) dalam kelas yang sama" dan "ekspektasi rendah guru terhadap siswa" (OECD, 2013a). Dengan demikian, heterogenitas siswa dalam hal kemampuan dianggap sebagai hambatan utama untuk belajar di sebagian besar negara.

Selain itu, di beberapa negara di mana kepala sekolah tidak percaya bahwa heterogenitas siswa adalah isu utama, itu masih termasuk di antara tiga hambatan teratas. Misalnya, di Australia dan Italia, sekitar 35% kepala sekolah percaya bahwa heterogenitas siswa adalah hambatan untuk belajar yang serupa atau sedikit lebih tinggi daripada proporsi yang percaya bahwa "staf menolak perubahan" juga merupakan hambatan. Demikian pula, di Inggris, 14% kepala sekolah melaporkan bahwa heterogenitas siswa adalah hambatan untuk belajar, sementara proporsi yang sedikit lebih tinggi percaya bahwa "guru tidak memenuhi kebutuhan individu siswa", "absensi guru" dan "staf menolak perubahan" adalah hambatan untuk belajar. Di negara-negara di mana absensi guru lazim (misalnya Uruguay dan Tunisia), ini dikutip oleh proporsi kepala sekolah yang serupa sebagai hambatan untuk belajar seperti heterogenitas siswa, yang memberikan gambaran tentang sejauh mana kepala sekolah menganggap yang terakhir sebagai masalah utama. Sebaliknya, di banyak negara di mana sebagian besar kepala sekolah mengidentifikasi heterogenitas siswa sebagai hambatan untuk belajar, jarak dari hambatan potensial lain cenderung jauh lebih besar. Ini adalah kasus di Kolombia, Chili, Portugal, dan Spanyol, di mana 70–80% kepala sekolah mengidentifikasi heterogenitas siswa sebagai hambatan untuk belajar, sementara hambatan potensial lainnya hanya dianggap relevan oleh 25–40% kepala sekolah.

Data ini menunjukkan bahwa di sebagian besar negara, sebagian besar kepala sekolah percaya bahwa heterogenitas siswa dalam hal kemampuan adalah hambatan utama untuk pembelajaran. Ini bahkan terjadi di antara yang berkinerja tinggi seperti Finlandia, Singapura, atau Hong Kong. Isu tentang bagaimana memungkinkan kelas yang heterogen untuk membuat kemajuan tanpa meninggalkan siswa yang kesulitan, atau mencegah mereka yang unggul untuk terus maju, adalah tantangan universal dan utama. Meskipun memberikan pengajaran individual kepada setiap siswa tampaknya merupakan strategi optimal, ini jarang mungkin dan memerlukan tenaga pengajar yang sangat terampil, ditambah kombinasi sumber daya yang didukung teknologi dan guru yang paham teknologi, untuk menciptakan 'lingkungan pembelajaran pribadi' yang sesuai untuk setiap pelajar. Tugas ini lebih mudah diucapkan daripada dilakukan. Oleh karena itu, dalam banyak kasus, guru mungkin lebih efektif ketika heterogenitas siswa dikurangi dengan memisahkan siswa ke dalam kelompok berdasarkan kemampuan, jalur yang berbeda, atau dalam kasus ekstrem menggunakan pengulangan kelas.

Pengulangan Kelas

Pendekatan yang diadopsi PISA ketika menentukan populasi targetnya berbeda dari ILSAs lainnya karena menilai siswa berusia lima belas tahun terlepas dari kelas sebenarnya yang mereka pelajari. Dengan demikian, PISA mengevaluasi kemampuan siswa berusia lima belas tahun di kelas yang sesuai dengan usia mereka (kelas modal), serta mereka yang berada di kelas yang lebih rendah karena pada suatu saat mereka telah tetap di tingkat kelas yang sama untuk tahun tambahan (baik sekali atau beberapa kali) karena kinerja akademik yang rendah. Hanya siswa berusia lima belas tahun yang tetap di pendidikan dasar yang dikecualikan dari pertimbangan PISA.

Di antara negara-negara OECD, rata-rata 11% siswa yang berpartisipasi dalam PISA melaporkan bahwa mereka telah mengulang kelas setidaknya sekali, tetapi variasi antar negara sangat besar. Di beberapa negara, tingkat pengulangan kelas di bawah 5% (terutama negara-negara Nordik dan negara-negara di Asia Timur, seperti Denmark, Swedia, Finlandia, Islandia, Estonia, Singapura, Jepang, dan Korea), sementara di negara lain lebih dari 20% siswa melaporkan telah mengulang kelas setidaknya sekali (Spanyol, Portugal, dan semua negara Amerika Latin yang berpartisipasi dalam PISA 2018). Di Kolombia, lebih dari 40% siswa telah mengulang kelas setidaknya sekali, dan di Maroko angka ini mencapai lebih dari 50% (OECD, 2019c).

OECD menyebut pengulangan kelas sebagai "stratifikasi vertikal". Siswa di sekolah-sekolah kurang mampu empat kali lebih mungkin mengulang kelas setidaknya sekali (20%) daripada siswa di sekolah-sekolah yang lebih mampu (5%), dan ada perdebatan yang sedang berlangsung tentang apakah ini karena dampak latar belakang sosial-ekonomi pada kemampuan siswa , atau karena diskriminasi terhadap siswa-siswi ini karena ekspektasi rendah yang mungkin dimiliki guru

(OECD, 2020c). Tidak mengherankan, siswa yang telah mengulang kelas setidaknya sekali menunjukkan tingkat kinerja yang jauh lebih rendah di PISA, menguatkan metrik internasional tentang kinerja akademik yang buruk dari siswa yang mengulang kelas. Juga tidak mengherankan, negara-negara di mana pengulangan kelas lebih umum biasanya mencetak lebih rendah di PISA, karena proporsi yang lebih besar dari siswa berusia lima belas tahun dalam sampel PISA telah tertinggal, berada di kelas yang lebih rendah, dan menunjukkan tingkat kinerja yang lebih rendah. Anehnya, rekomendasi yang dibuat PISA berdasarkan temuan ini adalah bahwa, karena siswa yang telah mengulang kelas berkinerja pada tingkat yang lebih rendah, negara-negara harus menghindari pengulangan kelas. Ini sama sekali tidak tepat.

Pertama, penggunaan korelasi yang hampir eksklusif dalam PISA itu sendiri bermasalah karena menyebabkan masalah statistik yang terkenal: 'kausalitas terbalik'. Ketika dua variabel terkait secara positif atau negatif, tidak mungkin untuk menyimpulkan mana yang merupakan faktor kausal, atau jika keduanya disebabkan oleh faktor ketiga yang belum dimasukkan dalam analisis. Jika korelasi digunakan secara salah untuk menarik kesimpulan tentang kausalitas, kesalahan umum adalah mengidentifikasi salah satu dari dua variabel sebagai faktor kausal, padahal sebenarnya yang lain (yaitu kausalitas terbalik). Ini tampaknya adalah salah satu kasus tersebut. Pengulangan kelas dan kemampuan siswa yang rendah terkait, bukan karena pengulangan kelas menurunkan kemampuan siswa , melainkan karena kemampuan siswa yang rendah menyebabkan pengulangan kelas.

Kedua, tujuan pengulangan kelas adalah untuk memungkinkan siswa yang tertinggal begitu jauh sehingga mereka tidak dapat mengikuti apa yang diajarkan kepada mereka untuk mengejar ketertinggalan dan memiliki kesempatan kedua untuk belajar apa yang tidak dapat mereka kuasai pada kali pertama. Tetapi mereka diharapkan untuk mengejar ketertinggalan dengan teman sekelas mereka selama putaran kedua ini, dan bukan dengan teman-teman sebelumnya yang telah pindah ke kelas berikutnya. Dengan demikian, ekspektasi bahwa siswa yang tetap di kelas yang lebih rendah harus berperformansi sama dengan mereka yang pindah ke kelas modal tidaklah beralasan, karena siswa berusia lima belas tahun yang telah mengulang kelas belum terpapar pada konten kurikuler dan guru yang sama seperti siswa di kelas modal. Dengan demikian, sementara PISA memiliki banyak hal untuk dikatakan tentang sejauh mana sistem pendidikan membekali siswa berusia lima belas tahun di setiap negara dengan pengetahuan dan keterampilan yang diperlukan (terlepas dari kelas mereka), itu tidak dapat menarik kesimpulan bahwa pengulangan kelas merugikan kinerja dengan membandingkan siswa di kelas yang berbeda dengan metrik yang sama. Hasilnya jelas, dan ekspektasinya tidak berdasar.

Pada tingkat individu, pertanyaan yang relevan adalah apakah pengulangan kelas memungkinkan siswa yang telah tertinggal untuk mengejar ketertinggalan,

dan dengan demikian apakah itu meningkatkan peluang mereka untuk maju dalam pendidikan mereka. Kontra-faktualnya, yaitu apakah siswa yang tertinggal akan membuat kemajuan yang lebih besar jika mereka diizinkan untuk pindah ke kelas berikutnya, tidak dapat diuji. Pada tingkat sistemik, penting untuk memahami mengapa pengulangan kelas lebih umum di beberapa sistem pendidikan, apa alternatifnya, dan apa biaya dan manfaatnya. Karena pengulangan kelas adalah konsekuensi dari perbedaan dalam tingkat kemampuan siswa di kelas yang sama yang dianggap oleh sistem pendidikan sebagai hambatan yang tidak dapat diatasi, penting untuk memahami apakah perbedaan besar seperti itu adalah konsekuensi dari titik awal yang sangat berbeda dalam pendidikan wajib, karena perbedaan dalam latar belakang sosial-ekonomi, status imigran, atau faktor lain yang dapat. Sebagai alternatif, perbedaan besar antara siswa bisa disebabkan oleh kegagalan sistem pendidikan untuk mengkompensasi sejak awal untuk titik awal yang berbeda dan memberikan dukungan yang dibutuhkan siswa yang kesulitan sebelum terlambat.

Menurut informasi yang diberikan oleh laporan dari kepala sekolah dan siswa untuk kuesioner PISA 2012, di banyak negara di mana pengulangan kelas jarang terjadi, proporsi kepala sekolah yang menganggap bahwa hambatan utama untuk belajar adalah "guru harus mengajar siswa dengan tingkat kemampuan yang heterogen dalam kelas yang sama" relatif rendah (OECD, 2013a dan 2014c). Ini adalah kasus di antara negara-negara Eropa dengan tingkat pengulangan kelas yang rendah seperti Denmark, Swedia, Islandia, atau Estonia, di mana antara 39% dan 56% kepala sekolah mengidentifikasi heterogenitas siswa sebagai hambatan utama untuk belajar. Namun, ini bukan kasus di Jepang, di mana pengulangan kelas dilarang, meskipun 72% kepala sekolah percaya bahwa heterogenitas siswa adalah hambatan utama untuk belajar. Sebaliknya, di antara negara-negara dengan tingkat pengulangan kelas yang tinggi, proporsi kepala sekolah yang lebih besar cenderung mengidentifikasi heterogenitas siswa dalam ruang kelas sebagai hambatan untuk belajar (Spanyol: 66%, Portugal 68%, Chili 71%, Uruguay 75%, Kolombia 80%).

Temuan ini menunjukkan bahwa, sementara pengulangan kelas adalah mekanisme terakhir, beberapa negara menggunakannya lebih sering, baik karena populasi siswa lebih heterogen daripada di negara lain ketika mereka memulai pendidikan wajib, dan/atau karena mekanisme alternatif yang diterapkan untuk menangani heterogenitas siswa (jika ada) belum efektif pada saat siswa mencapai usia lima belas tahun. Tetap saja, pengulangan kelas tampaknya merupakan strategi yang tidak efisien karena siswa yang mengulang kelas lebih mungkin untuk putus sekolah, dan wilayah dengan tingkat pengulangan kelas yang lebih tinggi juga menderita tingkat pengeluaran sekolah dini dan pengangguran yang lebih tinggi (Gomendio, 2021; Wert, 2020). Juga telah disarankan bahwa siswa yang mengulang kelas mengembangkan sikap yang lebih negatif terhadap sekolah (Ikeda dan García, 2014; Rumberger dan Lim, 2008; Thompson dan Cunnigham, 2000; West, 2012), meskipun studi lain telah menemukan bahwa retensi siswa berdampak

positif pada prestasi (Allen et al., 2009). Biaya tinggi dari pengulangan kelas untuk sistem pendidikan menambah efikasi terbatasnya. Total biaya pengulangan kelas dapat mewakili 10% atau lebih dari pengeluaran nasional tahunan beberapa negara untuk pendidikan dasar dan menengah (OECD, 2016b; Wert, 2019).

Pengulangan kelas oleh karena itu tampak seperti langkah yang radikal dan mahal, yang tidak efektif karena merupakan praktik yang cukup kasar dan mentah yang dimaksudkan untuk mengatasi kinerja rendah setelah siswa telah tertinggal secara dramatis dengan membuat siswa menjalani satu tahun penuh dengan konten kurikuler dan praktik pengajaran yang sama yang tidak berhasil pada kali pertama. Namun, hanya merekomendasikan bahwa pengulangan kelas tidak boleh terjadi tidak membantu, karena tidak mengatasi masalah bagaimana cara menghindari perbedaan yang begitu besar antara siswa dan bagaimana mendukung siswa yang tertinggal cukup awal. Dengan kata lain, sistem pendidikan perlu tahu apa alternatifnya, bukan hanya diberitahu apa yang tidak boleh mereka lakukan.

Spanyol adalah contoh yang baik tentang bagaimana merancang sistem pendidikan dengan tujuan teoretis untuk mencapai ekuitas telah menyebabkan salah satu hasil yang paling tidak adil. Juga sangat menarik bahwa PISA tidak melihat tanda-tanda yang jelas dari ketidaksetaraan dalam sistem Spanyol dan telah memperkuat mitos bahwa Spanyol telah mengorbankan keunggulan dalam mengejar ekuitas.

Singkatnya, selama beberapa dekade sistem pendidikan Spanyol telah melarang semua praktik yang dicurigai memisahkan siswa, seperti pengelompokan berdasarkan kemampuan atau pelacakan awal. Ini juga telah menolak untuk menerapkan penilaian standar eksternal nasional (atau regional) siswa di akhir pendidikan menengah pertama dan atas karena dianggap secara luas sebagai diskriminasi yang tidak adil terhadap siswa dari latar belakang sosial-ekonomi yang buruk. Dengan demikian, sistem ini tidak hanya tidak mampu menangani keragaman siswa yang masuk sekolah, tetapi sebenarnya memungkinkan perbedaan antara siswa untuk meningkat seiring bertambahnya usia mereka, justru karena tidak mengizinkan perlakuan diferensial terhadap siswa. Kurangnya penilaian dalam pendidikan dasar berarti bahwa siswa dari titik awal yang sulit tidak diidentifikasi cukup awal dan oleh karena itu tidak mendapatkan dukungan tambahan yang mereka butuhkan. Kurangnya evaluasi standar di akhir pendidikan menengah pertama dan atas berarti bahwa tidak ada tujuan yang jelas yang perlu dicapai oleh siswa, meninggalkan baik siswa maupun guru tanpa insentif apa pun. Akibatnya, siswa yang kesulitan tidak memiliki cara untuk mengejar ketertinggalan, dan mereka yang bisa menjadi berkinerja tinggi tidak diberi kesempatan untuk unggul.

Menurut PISA, sistem ini datar, dengan proporsi kecil siswa berkinerja tinggi dan proporsi yang sama dari siswa berkinerja rendah seperti rata-rata OECD, yang menghasilkan hasil yang biasa-biasa saja secara keseluruhan. Kerataan ini mungkin salah ditafsirkan sebagai mencerminkan hasil yang adil, karena tidak

ada faktor—termasuk latar belakang sosial-ekonomi—yang dapat diidentifikasi sebagai memiliki dampak besar ketika tingkat kinerja secara seragam buruk. Tetapi yang gagal dideteksi oleh PISA adalah bahwa siswa yang kesulitan secara bertahap semakin tertinggal hingga mereka akhirnya mulai mengulang kelas dan akhirnya putus sekolah. Akibatnya, tingkat pengulangan kelas di Spanyol pada usia lima belas tahun sekitar 40% dari tahun 2000 hingga 2011, dan tingkat pengabaian sekolah dini adalah 26% pada tahun 2011. Kesimpulannya, meskipun mungkin tampak kontra-intuitif, tidak menerapkan praktik-praktik yang memungkinkan perlakuan diferensial terhadap siswa sesuai dengan kinerja akademik mereka karena takut menghasilkan ketidaksetaraan dapat menyebabkan jenis ketidaksetaraan yang paling buruk: siswa dikecualikan dari sistem pendidikan karena mereka telah tertinggal selama bertahun-tahun dan telah kehilangan motivasi atau harapan bahwa sistem ini memiliki sesuatu untuk ditawarkan kepada mereka. Siswa-siswa ini meninggalkan sekolah dengan tingkat pengetahuan dan keterampilan yang sangat rendah sehingga mereka menghadapi tingkat pengangguran yang tinggi sepanjang hidup mereka dan sangat enggan untuk terlibat dalam bentuk pembelajaran dewasa apa pun (Gomendio, 2021; Wert, 2019).

Pengelompokan Berdasarkan Kemampuan

Memisahkan siswa ke dalam kelompok sesuai dengan kemampuan mereka untuk beberapa mata pelajaran adalah strategi yang paling tidak drastis dan, menurut PISA, memang menghasilkan kemampuan siswa yang lebih baik tanpa memiliki dampak negatif pada ekuitas (OECD, 2020c). Di antara negara-negara OECD, mengelompokkan siswa ke dalam kelas yang berbeda cukup umum, karena 46% siswa menghadiri sekolah yang kepala sekolahnya melaporkan praktik ini, dengan 38% siswa dikelompokkan untuk beberapa mata pelajaran dan hanya 8% untuk semua mata pelajaran (OECD, 2016). Pengelompokan berdasarkan kemampuan di dalam kelas bahkan lebih umum: 55% siswa menghadiri kelas di mana ada pengelompokan berdasarkan kemampuan, dalam sebagian besar kasus hanya untuk beberapa mata pelajaran (50% siswa) dan dalam beberapa kasus untuk semua mata pelajaran (5%). Dengan demikian, manfaat dari mengurutkan siswa ke dalam kelompok yang lebih homogen dengan tingkat kesulitan yang bervariasi tampaknya meningkatkan kemampuan siswa , sambil menghindari potensi biaya yang terkait dengan siswa berkinerja rendah yang tidak dapat belajar dari rekan-rekan mereka yang berprestasi lebih tinggi (Collins dan Gan, 2013; Garelick, 2013; Zimmer, 2003).

Sebuah studi eksperimental di Kenya memberikan pencerahan tentang kontroversi seputar manfaat dan biaya dari memisahkan siswa ke dalam kelompok yang berbeda sesuai dengan kinerja akademik mereka (Duflo, Dupas dan Kremer, 2011). Studi ini dilakukan di sekolah-sekolah dasar yang mempekerjakan guru tambahan dan karena itu dapat membagi kelas menjadi dua (ukuran kelas rata-

rata adalah delapan puluh tiga sebelum mempekerjakan guru baru). Di setengah dari sekolah-sekolah ini, siswa dipisahkan sesuai dengan kinerja akademik mereka (sekolah yang disebut 'pelacakan'), sementara di setengah lainnya siswa ditugaskan secara acak ke setiap kelas (sekolah 'non-pelacakan').

Hasilnya menunjukkan bahwa semua siswa mendapat manfaat dari 'pelacakan' karena guru dapat membuat lebih banyak kemajuan ketika berhadapan dengan kelas yang lebih homogen, sementara tidak ada perbaikan yang diamati ketika ukuran kelas dikurangi tetapi siswa ditugaskan secara acak ke setiap kelas. Dampak positif pada membaca dan berhitung jelas baik untuk siswa berkinerja tinggi maupun rendah. Dengan demikian, manfaat bagi siswa berkinerja rendah jelas mengimbangi potensi efek negatif dari ditempatkan dengan rekan-rekan yang berkinerja serupa. Selain itu, keuntungan ini bertahan setelah program berakhir, menunjukkan bahwa siswa memperoleh keterampilan inti yang memfasilitasi pembelajaran di kemudian hari. Menariknya, siswa yang paling diuntungkan adalah siswa berkinerja rendah yang ditugaskan kepada guru kontrak, menunjukkan bahwa pengelompokan kemampuan yang lebih homogen dan guru dengan insentif yang tepat mencapai keuntungan yang lebih besar bagi siswa berkinerja rendah.

Studi ini dilakukan dalam konteks tingkat heterogenitas siswa yang tinggi, karena siswa di Kenya berbeda dalam usia, kesiapan sekolah, dan dukungan di rumah. Tetapi studi ini unik karena pendekatan eksperimentalnya memungkinkan penetapan hubungan kausal yang bertentangan dengan dogma yang sudah mapan: pengurangan ukuran kelas itu sendiri tidak memiliki dampak signifikan pada kemampuan siswa , tetapi menugaskan siswa ke kelas yang berbeda sesuai dengan tingkat kinerja akademik mereka memang berdampak. Mungkin saja di negara-negara di mana heterogenitas siswa lebih kecil, strategi yang kurang drastis—seperti sumber daya online atau pengelompokan berdasarkan kemampuan di dalam kelas—mungkin cukup untuk membantu guru menangani keberagaman siswa.

Kesimpulan penting adalah bahwa guru dapat membuat kemajuan yang lebih besar dalam pembelajaran ketika keragaman dalam kemampuan siswa dikurangi, dan ini dapat dicapai dengan berbagai cara. Selama praktik-praktik ini mengurangi heterogenitas dengan fokus pada tingkat kinerja (bukan latar belakang sosial-ekonomi atau status imigran), mereka tidak akan meningkatkan ketidaksetaraan, karena siswa yang kesulitan akan paling diuntungkan. Strategi yang paling efektif akan tergantung pada tingkat heterogenitas siswa di sekolah-sekolah yang, pada gilirannya, tergantung pada faktor-faktor eksternal seperti tingkat ketidaksetaraan sosial dan ekonomi, perbedaan dalam tingkat pencapaian pendidikan dan keterampilan di antara orang tua, proporsi imigran, dan proporsi siswa yang terdaftar dalam pendidikan pra-sekolah. Kesimpulannya, pengelompokan berdasarkan kemampuan tidak dapat direkomendasikan secara universal, karena sangat bergantung pada konteks.

Pendidikan dan Pelatihan Kejuruan (VET) dan Magang

Sebagian besar sistem pendidikan telah mengembangkan program "akademik atau umum" dan "pendidikan dan pelatihan kejuruan atau magang" (VET) di sekolah, kecuali sebagian besar negara berbahasa Inggris yang tidak menawarkan program VET yang berbeda di sekolah. Perbedaan utama adalah bahwa program akademik berfokus pada pengetahuan teoretis, sementara program VET berfokus pada keterampilan terapan yang lebih terkait erat dengan kebutuhan pasar tenaga kerja. Dengan demikian, sementara program akademik secara tradisional menjadi jalur utama bagi mereka yang ingin masuk universitas, program VET dirancang sebagai rute yang lebih langsung untuk memasuki pasar tenaga kerja atau melanjutkan ke VET tingkat tersier.

Sistem pendidikan di sebagian besar negara OECD bersifat 'komprehensif', yang berarti bahwa semua siswa mengikuti program yang sama hingga akhir pendidikan menengah pertama. Dengan demikian, siswa memilih antara program akademik dan VET pada usia enam belas tahun ketika mereka masuk ke pendidikan menengah atas. Di beberapa negara, pilihan ini dibuat jauh lebih awal: pada usia sepuluh tahun (Austria dan Jerman), dua belas tahun (misalnya Belgia, Belanda, Swiss, Singapura) atau tiga belas tahun (misalnya Luksemburg). Sebagian besar negara di mana pilihan dibuat lebih awal menawarkan beberapa program yang mencakup berbagai kombinasi pengetahuan teoretis dan terapan, sementara sebagian besar negara di mana VET hanya tersedia di pendidikan menengah atas memiliki dua jalur yang jelas dibedakan (VET dan akademik).

Selama banyak siklus, PISA secara konsisten menyatakan bahwa kemampuan siswa berusia lima belas tahun dalam program VET lebih rendah daripada siswa di jalur akademik (OECD, 2013a, 2016d dan 2020c). Ini telah menyebabkan kesimpulan bahwa mengikuti program VET sebelum akhir pendidikan wajib memiliki dampak negatif pada kemampuan siswa dan meningkatkan ketidaksetaraan, karena siswa dari latar belakang sosial-ekonomi rendah lebih mungkin memilih atau ditugaskan ke VET. Berdasarkan temuan ini, salah satu rekomendasi terkuat PISA adalah bahwa negara-negara harus menunda mulai program VET sebagai pilihan yang lebih kecil dari dua kejahatan (OECD, 2013a, 2016d, 2020c). Karena rekomendasi ini dan penerimaannya yang luas telah memiliki dampak besar pada debat kebijakan pendidikan, ini layak mendapat pengawasan rinci di sini.

Masalah pertama adalah bahwa, seperti yang disebutkan sebelumnya, di sebagian besar negara OECD, pilihan antara program akademik dan VET tidak terjadi sampai siswa memasuki pendidikan menengah atas, dalam banyak kasus pada usia enam belas tahun. Karena PISA mengevaluasi siswa berusia lima belas tahun, di sebagian besar negara, PISA tidak dapat menilai siswa dalam program VET. Untuk mengatasi masalah ini, PISA memasukkan sebagai siswa VET mereka yang terdaftar dalam apa yang disebutnya program "pra-vokasional". Ini sangat menyesatkan karena di sebagian besar negara, program-program ini dirancang khusus untuk

siswa berkinerja sangat rendah yang dianggap tidak mungkin memperoleh gelar menengah pertama. Dengan demikian, program-program ini biasanya dirancang untuk minoritas kecil siswa yang membutuhkan jalur alternatif untuk memperoleh gelar pendidikan yang berbeda. Meskipun taktik yang dipertanyakan ini, ukuran sampel untuk sebagian besar negara tetap sangat kecil: di hampir setengah (46%) dari tiga puluh lima negara OECD yang dipertimbangkan, persentase siswa dalam program pra-vokasional atau VET kurang dari 1%, dengan banyak negara yang tidak memiliki siswa sama sekali dalam kategori ini (OECD, 2016d).

Tampaknya dipertanyakan bahwa PISA akan menarik kesimpulan yang solid dari ukuran sampel yang begitu kecil. Tetapi pada kenyataannya, PISA berargumen bahwa dampak negatif dari VET (atau program pra-vokasional) pada kemampuan siswa adalah yang terbesar di beberapa negara dengan proporsi siswa berusia lima belas tahun yang paling rendah yang terdaftar dalam program tersebut. Irlandia (0,8%), Spanyol (0,9%) dan Georgia (1,7%) termasuk di antara lima negara yang menurut PISA memiliki dampak negatif terbesar pada kinerja (OECD, 2016d, Gambar II.5.10). Menggeneralisasi dari apa yang disebut program 'pra-vokasional' yang dirancang untuk minoritas siswa dengan tingkat kinerja yang sangat rendah tampaknya pertama-tama merupakan kasus kausalitas terbalik, dan kedua sangat menyesatkan, karena program VET memiliki desain dan tujuan yang berbeda dan menargetkan siswa yang berbeda.

Juga menjadi perhatian bahwa negara-negara yang dikenal telah mengembangkan sistem VET pada usia yang lebih awal dan dalam skala yang jauh lebih besar daripada kebanyakan lainnya diperlakukan dalam PISA 2015 (OECD, 2016b, Tabel II.5.14) sebagai memiliki sangat sedikit siswa yang terdaftar dalam program tersebut. Misalnya, Jerman dan Swiss, yang merupakan contoh utama negara-negara Eropa dengan sistem VET yang berkembang dengan baik dari usia dini, hanya memiliki 2,7% dan 9,2% siswa berusia lima belas tahun yang terdaftar dalam VET menurut PISA, proporsi siswa yang jauh lebih rendah daripada yang telah dilaporkan secara luas untuk negara-negara tersebut, bahkan oleh publikasi OECD lainnya (OECD, 2020d: lebih dari 20% siswa berusia lima belas hingga dua puluh empat tahun terdaftar dalam VET di kedua negara). Negara-negara non-OECD lain yang telah mengembangkan kombinasi program akademik dan VET dari usia dini, seperti Singapura, tidak memiliki siswa yang terdaftar dalam VET menurut PISA. Tidak jelas apakah masalah ini berkaitan dengan kualitas data atau dengan bagaimana program-program tersebut diklasifikasikan, tetapi dalam hal apa pun, mereka tidak secara andal mewakili sistem pendidikan tersebut.

Masalah kedua adalah bahwa apa yang sebenarnya ditunjukkan oleh hasil PISA adalah bahwa kemampuan siswa lebih rendah dalam program VET di setengah dari negara-negara yang dipertimbangkan (50%), tidak berbeda secara signifikan dari program akademik di sepertiga dari negara-negara yang dipertimbangkan, dan lebih tinggi daripada siswa dalam program akademik di 20% dari negara-negara

yang dipertimbangkan (OECD, 2016d). Dengan demikian, siswa berusia lima belas tahun yang terdaftar dalam program VET atau pra-vokasional memiliki tingkat kinerja yang lebih rendah di beberapa negara, tetapi tidak di semua negara. Di Luksemburg, Swiss, Jepang, dan sebagian besar negara Amerika Latin, siswa dalam program VET berkinerja lebih baik daripada siswa dalam program akademik.

Terakhir, di beberapa negara dengan tingkat pendaftaran tertinggi siswa berusia lima belas tahun dalam program VET, seperti Austria (71%), Italia (50%), dan Republik Ceko (33%), kemampuan siswa -siswa ini serupa dengan siswa dalam program akademik. Selain itu, jika kita mempertimbangkan negara-negara di mana siswa dapat memilih antara program akademik dan VET pada usia dini, PISA menemukan kinerja yang lebih rendah di antara siswa VET di Belgia (dua belas tahun) dan Belanda (dua belas tahun), tidak ada perbedaan signifikan antara siswa akademik dan VET di Austria (sepuluh tahun) dan Jerman (sepuluh tahun), dan kinerja yang lebih baik di antara siswa VET di Swiss (dua belas tahun) dan Luksemburg (tiga belas tahun) (OECD, 2016d).

Kesimpulannya, karena PISA menilai kemampuan siswa berusia lima belas tahun, dan di sebagian besar negara pilihan antara program akademik dan VET tidak terjadi sampai pendidikan menengah atas ketika siswa lebih tua, survei ini tidak dapat secara tepat menjawab pertanyaan apakah siswa yang terdaftar dalam VET memiliki tingkat kinerja yang berbeda dari mereka yang mengikuti program akademik. Bahkan di antara sistem pendidikan di mana diferensiasi antara kedua jenis program dimulai pada usia dini (yaitu antara sepuluh dan tiga belas tahun), tidak ada data konklusif bahwa siswa VET berkinerja lebih buruk di PISA. Dengan demikian, rekomendasi yang diterima secara luas bahwa VET harus ditunda sebanyak mungkin untuk menghindari menghasilkan ketidaksetaraan pada usia dini tampaknya tidak berdasar.

Intinya bukan apakah VET harus ditunda untuk menunda efek buruk yang diasumsikan pada kemampuan siswa sejauh mungkin. Pertanyaannya adalah model VET mana yang menghindari efek berbahaya tersebut. Untuk memahami ini, diperlukan tinjauan sejarah singkat (Busemeyer dan Trampusch, 2011; OECD, 2018b dan 2019b).

Secara tradisional, magang dirancang untuk melatih orang dalam satu set keterampilan khusus yang diperlukan untuk memasuki suatu perdagangan. Di beberapa negara, sistem magang ini tetap kuat dan menjadi tanggung jawab perusahaan, yang menetapkan standar, menyediakan pelatihan, dan menawarkan kontrak. Ini adalah kasus untuk Jerman dan Swiss. Tetapi di sebagian besar negara, model magang tradisional menurun seiring dengan perluasan sistem pendidikan dan pengembangan program pendidikan dan pelatihan kejuruan yang mengarah pada gelar pendidikan. Awalnya, sistem VET ini dirancang sebagai jalur alternatif untuk siswa dengan kinerja akademik rendah dan membekali mereka dengan satu set keterampilan teknis yang sempit yang memungkinkan mereka untuk segera

masuk ke pekerjaan manual berketerampilan rendah. Sebaliknya, siswa dengan kinerja akademik yang lebih tinggi yang bercita-cita mendapatkan pekerjaan berkualitas tinggi dan bergaji tinggi mengikuti jalur akademik yang memungkinkan akses ke universitas. Namun, model ini telah menjadi usang seiring waktu karena masyarakat secara bertahap menjadi lebih terdidik dan proporsi yang lebih besar dari orang-orang memiliki tingkat keterampilan yang lebih tinggi, dan dengan demikian bercita-cita untuk memperoleh pekerjaan berkualitas tinggi. Secara paralel, sebagian besar negara telah berkembang menjadi ekonomi berbasis pengetahuan di mana banyak pekerjaan berketerampilan rendah tradisional telah hilang karena otomatisasi dan outsourcing, dan bagian yang lebih besar dari pasar tenaga kerja terdiri dari pekerjaan berketerampilan menengah dan tinggi (OECD, 2020e).

Perubahan ini telah menyebabkan transformasi besar sistem VET di banyak negara (Busemeyer dan Trampusch, 2011; OECD, 2019b, 2020d dan 2020e). Sistem VET modern dirancang untuk siswa dari semua tingkat kinerja, karena mereka mempersiapkan mereka untuk memperoleh pekerjaan berkualitas baik yang sangat diminati. Untuk menjadi menarik bagi berbagai siswa, program VET ini membekali peserta dengan keterampilan dasar yang kuat sehingga mereka dapat terlibat dalam pembelajaran seumur hidup. Ini sangat dibutuhkan di pasar tenaga kerja yang berubah dengan cepat di mana orang tidak lagi dapat mengharapkan memiliki 'pekerjaan seumur hidup' dan bahkan mungkin perlu berpindah dari satu sektor ke sektor lain. Bahkan, sistem VET modern menawarkan banyak keuntungan di pasar tenaga kerja yang dinamis, karena hubungan mereka yang kuat dengan pasar tenaga kerja memungkinkan mereka untuk lebih mudah melacak perubahan yang terjadi (karena dampak megatren) dan untuk merespons dengan lebih efisien dengan membekali orang dengan kumpulan keterampilan yang tepat.

Idealnya, sistem pendidikan harus menciptakan jembatan antara program akademik dan VET, sehingga yang terakhir tidak dianggap sebagai jalan buntu, dan siswa di kedua program memiliki kemungkinan untuk masuk ke pendidikan tersier. Selain itu, program VET lebih efektif ketika mereka menjalin hubungan dengan pasar tenaga kerja dengan meningkatkan jumlah waktu yang dihabiskan siswa untuk pelatihan di tempat kerja; ini akan memastikan bahwa mereka memperoleh keterampilan yang dibutuhkan oleh pasar tenaga kerja, dan akan menghindari kebutuhan sekolah VET untuk terus-menerus memperbarui peralatan untuk melacak perubahan yang terjadi di lingkungan kerja (OECD, 2018b).

Data yang tersedia dengan jelas menunjukkan bahwa sistem VET mewakili transisi yang lebih mulus ke pasar tenaga kerja, karena lulusan VET menengah atas menikmati tingkat pekerjaan yang lebih tinggi daripada lulusan menengah atas dalam program akademik (OECD, 2020d dan 2020e). Selain itu, di lebih dari 30% negara OECD, siswa VET menengah atas memiliki tingkat kemampuan kerja yang serupa atau lebih tinggi daripada lulusan tersier (OECD, 2020d), menyoroti

fakta bahwa gelar universitas bukanlah satu-satunya (atau bahkan yang terbaik) rute menuju pekerjaan. Negara-negara di mana lulusan VET sekunder menikmati tingkat pekerjaan yang lebih tinggi cenderung memiliki komponen pembelajaran berbasis kerja yang kuat, seperti di Austria, Jerman, Swedia, dan Swiss (OECD, 2020d). Beberapa studi menunjukkan bahwa keuntungan ini melemah sepanjang hidup seseorang, mungkin karena keterampilan yang diperoleh siswa VET menjadi usang seiring waktu, karena perubahan teknologi dan struktural di pasar tenaga kerja (Brunello dan Rocco, 2017; Forster et al., 2016; Hanushek et al., 2011 dan 2017; Rozer dan Bol, 2019). Sebagian besar lulusan VET bekerja di pekerjaan berketerampilan menengah dan rendah, tetapi 20% lulusan VET muda bekerja di pekerjaan berketerampilan tinggi (OECD, 2020e). Namun, bagian ini meningkat di negara-negara seperti Jerman dan Swiss, di mana lebih dari sepertiga lulusan VET bekerja di pekerjaan berketerampilan tinggi.

Kesimpulannya, sistem VET memfasilitasi transisi dari sekolah ke dunia kerja, menghasilkan hasil pasar tenaga kerja yang lebih baik untuk lulusan VET dibandingkan dengan lulusan pendidikan umum dan, di beberapa negara, bahkan lebih tinggi daripada lulusan tersier. Negara-negara dengan sistem VET yang kuat yang telah beradaptasi dengan meningkatnya permintaan akan tingkat keterampilan yang tinggi dari pasar tenaga kerja memastikan bahwa lulusan VET bekerja di pekerjaan berketerampilan menengah dan tinggi. Secara paralel, sistem VET efektif dalam mengurangi tingkat putus sekolah, karena mereka menawarkan lingkungan pembelajaran yang lebih terapan dan berbasis kerja yang mungkin lebih cocok untuk siswa yang tidak termotivasi oleh program akademik, atau yang perlu memasuki pasar tenaga kerja lebih awal (Henriques et al., 2018; Kulik, 1998). Ini jelas terjadi di Spanyol, di mana reformasi pendidikan yang memodernisasi VET dan membuatnya lebih menarik bagi berbagai siswa menghasilkan pengurangan yang substansial dalam pengabaian sekolah dini (Gomendio, 2021; Wert, 2019).

4.5. KESIMPULAN

DATA yang diberikan oleh ILSA telah terbukti sangat berguna untuk membandingkan sistem pendidikan secara langsung dan menilai bagaimana mereka berkembang seiring waktu. Tolok ukur internasional ini telah mengungkapkan perbedaan besar dalam kemampuan siswa antara sistem pendidikan, memunculkan pertanyaan penting tentang faktor-faktor yang meningkatkan kualitas. Jumlah data yang sangat besar yang dihasilkan telah memungkinkan analisis kuantitatif untuk mengidentifikasi faktor-faktor ini, dan telah berkontribusi pada pergeseran yang sangat dibutuhkan dalam debat pendidikan dari input (yaitu investasi) ke output (yaitu hasil siswa).

Survei internasional berbeda dalam populasi target, periodisitas, dan metodologi, dan fokus pada evaluasi kemampuan siswa dalam membaca, matematika, dan sains. Sementara PIRLS dan TIMSS menilai seberapa banyak

siswa di kelas tertentu di pendidikan dasar dan menengah belajar dari kurikulum, PISA mengklaim mengukur sejauh mana siswa berusia lima belas tahun (terlepas dari kelas) telah memperoleh keterampilan abad kedua puluh satu dan mampu memecahkan masalah yang tidak dikenal di masyarakat berbasis pengetahuan. Dengan demikian, sementara PIRLS dan TIMSS menjalin hubungan yang jelas dengan kurikulum yang diajarkan di sekolah, PISA secara terbuka mendefinisikan target yang lebih ambisius: untuk mengukur apa yang dapat dilakukan oleh siswa berusia lima belas tahun dengan pengetahuan yang diperoleh, terlepas dari apakah itu dipelajari di sekolah, di rumah, atau di lingkungan sosial mereka. Meskipun hubungan yang lebih lemah antara apa yang diukur PISA dan pembelajaran yang dicapai di sekolah, PISA lebih berorientasi pada kebijakan dan membanggakan dampaknya pada kebijakan pendidikan.

Ketika ILSAs dibandingkan dalam hal kinerja nasional, gambaran yang sangat konsisten dengan perbedaan geografis yang jelas muncul: pelaku teratas adalah negara-negara di Asia Timur, pelaku rendah sebagian besar adalah negara-negara berpenghasilan rendah dan menengah di Amerika Latin, Afrika, dan Timur Tengah Dekat, dan pelaku menengah sebagian besar adalah negara-negara Eropa dan Amerika Utara bersama dengan Selandia Baru dan Australia. Survei internasional juga mengungkapkan bahwa perbedaan antara wilayah dalam negara terkadang lebih besar daripada perbedaan antar negara. Dengan demikian, meskipun ada perbedaan, ILSAs tampaknya mengukur fitur serupa dari kemampuan siswa .

Sebaliknya, tampaknya ada perbedaan signifikan antara survei ketika tren seiring waktu dianalisis: sementara PISA mengklaim bahwa antara tahun 2000 (siklus pertama) dan 2018 (siklus terakhir) tidak ada perubahan signifikan dalam kemampuan siswa yang terjadi di sebagian besar negara peserta atau di negara-negara OECD, baik PIRLS maupun TIMSS mengungkapkan tren yang lebih positif dari peningkatan kinerja di lebih banyak negara. Divergensi antara PISA dan survei lainnya tampaknya menjadi lebih jelas pada tahun 2015 dan 2018 ketika PISA memperkenalkan perubahan metodologis yang substansial untuk menanggapi kebutuhan jumlah negara peserta berpenghasilan rendah dan menengah yang meningkat. Dengan demikian, untuk memberikan informasi yang lebih terperinci kepada negara-negara berpenghasilan rendah dan menengah tentang kemampuan siswa di ujung bawah rentang, keandalan dan komparabilitas informasi yang diberikan kepada negara-negara berpenghasilan tinggi mungkin telah dikorbankan. Ini menyoroti trade-off ketika survei berkembang pesat dalam hal negara peserta dan tingkat kinerja sehingga pendatang baru, yang cenderung memiliki tingkat kinerja rendah, membutuhkan jenis informasi yang berbeda agar survei tersebut relevan.

Bagaimanapun juga, fakta bahwa menurut PISA tidak ada perbaikan signifikan yang terjadi setelah hampir dua dekade mewakili kegagalan dari misi yang diklaim sendiri: untuk mengidentifikasi praktik-praktik baik, untuk menasihati

pemerintah tentang kebijakan mana yang harus diterapkan dan, dengan cara ini, untuk meningkatkan kemampuan siswa di seluruh dunia. PISA mengklaim bahwa pembuat kebijakan yang bersalah karena mereka gagal menerapkan praktik-praktik baik tersebut, tetapi sebelum menyalahkan pemerintah, diperlukan analisis rinci dari rekomendasi PISA untuk menyangkal hipotesis alternatif. Apa rekomendasi kebijakan utama PISA? Apakah mereka konsisten dan solid?

Kesimpulan yang paling kuat dari survei internasional adalah bahwa, di atas ambang batas yang cukup rendah, tingkat investasi tidak terkait dengan kemampuan siswa . Ini berlaku untuk sebagian besar negara peserta, kecuali negara-negara yang lebih miskin. Kurangnya asosiasi juga menjadi jelas ketika wilayah dalam negara dibandingkan dalam hal investasi per siswa. Demikian pula, perubahan dalam tingkat investasi seiring waktu tidak terkait dengan perubahan dalam kemampuan siswa . Dengan kata lain, peningkatan investasi tidak menghasilkan hasil siswa yang lebih baik, dan penurunan investasi tidak menyebabkan penurunan hasil siswa. Sungguh luar biasa bahwa kesimpulan yang paling solid ini memiliki dampak yang sangat kecil pada debat pendidikan, yang secara sistematis menganggap ada hubungan kausal antara tingkat investasi dan kualitas. Telah diargumentasikan bahwa yang penting adalah bagaimana sumber daya diinvestasikan, bukan jumlah absolutnya.

Setelah akses universal ke pendidikan telah tercapai dan sekolah serta fasilitas telah dibangun, yang merupakan kasus di sebagian besar negara yang berpartisipasi dalam ILSAs, investasi dalam pendidikan sebagian besar diterjemahkan ke dalam investasi dalam guru (dan staf lainnya). Akibatnya, total investasi adalah hasil dari dua variabel utama: jumlah guru (yang pada gilirannya adalah hasil dari jumlah siswa dan ukuran kelas) dan gaji mereka. Data dengan jelas menunjukkan bahwa ukuran kelas tidak berdampak pada kemampuan siswa , tetapi, setelah membuat kesimpulan ini jelas dalam semua siklus sebelumnya, pada tahun 2018 PISA merekomendasikan pengurangan ukuran kelas untuk alasan yang tetap tidak jelas dan tidak didukung oleh data yang diberikan dalam siklus ini (atau yang lain). Negara-negara di Asia Timur memiliki ukuran kelas yang sangat besar karena mereka telah membuat keputusan sadar trade-off: mereka menginvestasikan sebagian besar sumber daya mereka dalam memilih, melatih, dan membayar tenaga pengajar berkualitas tinggi, meskipun jumlahnya lebih sedikit.

Di negara-negara lain, ini tidak mungkin karena ukuran kelas adalah yang paling penting bagi serikat pekerja, karena ini menentukan jumlah guru dan oleh karena itu jumlah keanggotaan mereka dan akhirnya kekuatan mereka. Selain itu, orang tua secara intuitif mengaitkan ukuran kelas kecil dengan pengajaran yang dipersonalisasi dan kualitas pendidikan yang lebih tinggi. Konflik kepentingan ini telah berarti biaya politik yang tinggi untuk meningkatkan atau bahkan mempertahankan ukuran kelas di sebagian besar negara. Ini telah menyebabkan penurunan ukuran kelas seiring waktu, sebuah tren yang memiliki konsekuensi besar dalam jangka menengah hingga panjang: sumber daya diperlukan untuk membayar

gaji kepada jumlah guru yang lebih besar dan oleh karena itu proses seleksi tidak begitu menuntut, pelatihan berkualitas rendah rendah dan pengembangan profesional kurang terelaborasi. Konsekuensi mengerikan dari pilihan ini sangat jelas terlihat di negara-negara Amerika Latin.

Tidak ada data bahwa gaji guru juga dikaitkan dengan hasil siswa, meskipun mereka perlu berada di atas ambang batas tertentu untuk menarik kandidat yang baik. Namun, insentif yang terkait dengan kinerja memang memiliki dampak positif pada keuntungan pembelajaran siswa. Keuntungan tambahan dari kebijakan tersebut adalah bahwa gaji terkait kinerja memerlukan sebagian kecil dari sumber daya yang diperlukan untuk menerapkan kenaikan gaji pada tingkat sistemik. Namun, insentif seperti itu jarang terjadi.

Sungguh luar biasa bahwa meskipun ada konsensus tentang relevansi kualitas guru untuk mencapai hasil siswa yang baik, begitu sedikit yang diketahui tentang apa yang membuat guru efektif. Studi telah menunjukkan bahwa dampak dari guru yang baik atau buruk terhadap kemampuan siswa sangat besar, tetapi fitur-fitur tepat yang membuat guru efektif tetap tidak jelas sampai OECD menyebut celah pengetahuan ini sebagai "kotak hitam". Kelemahan utama tampaknya adalah bahwa sedikit upaya telah dilakukan untuk menghubungkan kemampuan siswa dengan kualitas guru, di luar penilaian subjektif tentang 'efikasi diri' yang dibuat oleh kepala sekolah dan guru sendiri. Selain itu, variabel-variabel yang mudah diukur seperti gelar pendidikan atau tahun pengalaman tidak mengungkapkan hubungan yang jelas, karena guru di sebagian besar negara memiliki gelar universitas atau sertifikat tetapi kualitasnya sangat bervariasi dari negara ke negara. Satu pengecualian adalah studi yang menemukan hubungan yang kuat antara tingkat keterampilan dasar (numerasi dan literasi, sebagaimana diukur oleh PIAAC) dari guru dan kemampuan siswa , dan juga menunjukkan bahwa tingkat keterampilan yang tinggi di antara guru adalah hasil dari proses seleksi yang menargetkan kandidat pengajar di ujung atas distribusi keterampilan negara mereka.

Mungkin temuan yang paling robust berikutnya adalah bahwa penilaian siswa eksternal dan standarisasi (juga dikenal sebagai 'ujian keluar') dikaitkan dengan tingkat kemampuan siswa yang lebih tinggi. Namun, konsistensi hasil ini sangat kontras dengan bagaimana rekomendasi PISA telah berkembang seiring waktu: dalam siklus awal PISA mencapai kesimpulan yang jelas berdasarkan data komparatif tentang dampak positif dari penilaian siswa tersebut, tetapi akhirnya mulai memperingatkan terhadap efek samping negatif dari ujian dengan taruhan tinggi (seperti tekanan yang tidak semestinya pada siswa dan guru dengan dampak negatif pada kesejahteraan mereka atau potensi diskriminasi terhadap siswa yang kurang beruntung yang mungkin kehilangan motivasi ketika dihadapkan dengan target ambisius) sampai akhirnya beralih ke narasi yang mendukung apa yang disebut 'penilaian formatif' oleh guru.

Jelas bahwa penilaian tersebut juga berguna, tetapi tidak ada alasan mengapa

mereka tidak boleh digabungkan dengan penilaian eksternal, yang menentukan standar yang sama untuk semua sekolah dan guru, adalah alat yang berguna untuk mendeteksi siswa yang kesulitan cukup awal untuk memberikan mereka dukungan yang efektif, mewakili insentif yang jelas untuk semua siswa dan guru untuk mencapai target bersama, dan memberikan informasi tentang bagaimana sekolah atau wilayah yang berbeda berkinerja menggunakan metrik yang sama jika diperlukan intervensi. Banyak analisis menggunakan data dari PISA dan ILSAs lainnya telah menunjukkan bahwa ujian keluar memiliki dampak yang jelas pada kemampuan siswa , jadi tidak jelas mengapa rekomendasi kebijakan PISA telah berubah seiring waktu.

Data dari survei internasional juga menunjukkan bahwa memberikan lebih banyak otonomi kepada sekolah memiliki dampak positif, tetapi hanya dalam kondisi tertentu. Kondisi pertama adalah bahwa otonomi yang lebih besar menghasilkan hasil siswa yang lebih baik ketika diterapkan bersamaan dengan langkah-langkah akuntabilitas. Otonomi sekolah yang lebih besar berarti banyak hal: kepala sekolah mungkin memiliki kekuatan pengambilan keputusan yang lebih besar dalam hal alokasi anggaran, tingkat spesialisasi dalam bidang pengetahuan tertentu, atau jumlah waktu yang ditentukan untuk mata pelajaran yang berbeda, sementara guru mungkin dapat memutuskan bahan ajar yang akan mereka gunakan, praktik pedagogis mereka, penilaian internal, dan (sampai taraf tertentu) konten kurikulum. Tetapi mengejutkan bahwa di sebagian besar negara, otonomi sekolah bukanlah yang paling penting: kepala sekolah jarang dapat memilih guru mereka, juga tidak memiliki kekuatan untuk memberhentikan guru yang berkinerja buruk. Ketika tanggung jawab ini dialihkan kepada kepala sekolah dan guru, penting untuk mengevaluasi apakah mereka membuat keputusan yang tepat untuk meningkatkan kemampuan siswa . Inilah sebabnya mekanisme akuntabilitas, yang dalam banyak kasusaan berbasis pada hasil penilaian eksternal standar, harus sejalan dengan otonomi yang lebih besar.

Kondisi kedua agar otonomi sekolah dapat berfungsi adalah bahwa baik kepala sekolah maupun guru harus memiliki tingkat keterampilan yang tinggi dan menerima pelatihan yang diperlukan sebelum mengambil tanggung jawab baru. Data menunjukkan bahwa sementara otonomi sekolah yang lebih besar memiliki dampak positif ketika kualitas guru berada pada tingkat yang baik, itu memiliki dampak negatif di negara-negara berkembang di mana kualitas guru yang rendah berarti bahwa sistem pendidikan lebih efisien jika ada pedoman yang lebih ketat tentang kurikulum, penilaian, dan bahan kelas. PISA sering gagal mengakui kondisionalitas yang melekat pada pemberian otonomi lebih kepada sekolah untuk memastikan efektivitasnya, dan membuat rekomendasi universal mendukung tingkat otonomi sekolah yang tinggi.

Sejauh mana orang tua harus dapat memilih jenis sekolah yang mereka anggap terbaik untuk anak-anak mereka adalah subjek dari banyak kontroversi.

Kompleksitas debat ini sebagian karena agar pilihan orang tua menjadi bermakna, perlu ada beragam sekolah. Heterogenitas tersebut terutama dicapai melalui sekolah yang didanai pemerintah dan dikelola secara swasta (charter). Keberadaan jenis sekolah ini adalah isu politik yang sangat bermuatan di banyak negara, dengan pendukung berargumen bahwa mereka mewakili keragaman nilai yang ada dalam masyarakat modern, dan penentang yang mengklaim bahwa mereka menciptakan perpecahan yang lebih mendalam dalam masyarakat di mana integrasi budaya tetap bermasalah, dan bahwa kebijakan penerimaan cenderung menguntungkan siswa dari latar belakang istimewa, meninggalkan siswa yang kurang beruntung dan imigran terlalu banyak di sekolah umum.

Analisis PISA tidak dapat berkontribusi pada debat ini karena semua perbandingan mereka mengelompokkan sekolah yang dikuasai oleh pemerintah dan sekolah swasta ke dalam satu kategori. Analisis yang lebih terperinci menggunakan data dari ILSAs dengan jelas menunjukkan bahwa kompetisi antara berbagai jenis sekolah menghasilkan peningkatan dalam kemampuan siswa dan memberikan data yang sangat solid bahwa sekolah yang didanai pemerintah dan dikelola secara swasta lebih efisien dalam arti bahwa mereka mencapai hasil yang lebih baik dengan sumber daya yang lebih sedikit. Ini sebagian karena mereka memiliki lebih banyak otonomi dan lebih banyak akuntabilitas, dan kepala sekolah memiliki lebih banyak kekuatan untuk memilih tim guru mereka, sebuah opsi yang biasanya kurang di sekolah umum.

Dalam debat politik, akademik, dan media, isu yang paling kontroversial berkaitan dengan dimensi lain dari sistem pendidikan: ekuitas. Ini karena komponen ideologis yang kuat dari debat tersebut, serta kesulitan yang terkait dengan menafsirkan berbagai cara pengukurannya. Sementara diterima secara luas bahwa kualitas diukur oleh kemampuan siswa , ekuitas bersifat multidimensi, dan banyak ukuran yang berbeda telah diusulkan yang sebenarnya menyampaikan jenis informasi yang sangat berbeda. Semua analisis data dari ILSAs mengungkapkan bahwa latar belakang sosial-ekonomi siswa adalah faktor yang memiliki dampak terbesar pada kemampuan siswa . Dampak latar belakang sosial-ekonomi keluarga terlihat di semua negara, tetapi dalam tingkat yang berbeda. Pertanyaan yang lebih luas dan menantang adalah sejauh mana perbedaan tersebut antara negara-negara mencerminkan seberapa egaliter masyarakat, atau apakah mereka terutama adalah hasil dari penerapan kebijakan yang meminimalkan dampak ketidaksetaan.

Apa yang dikatakan data kepada kita adalah bahwa sistem pendidikan berkualitas baik meningkatkan kinerja semua siswa, tetapi mereka yang berada di persentil teratas distribusi sosial-ekonomi negara berkinerja lebih baik daripada mereka yang berada di persentil lebih rendah. PISA menyimpulkan bahwa karena perbedaan antar negara dalam kemampuan siswa sangat besar, siswa miskin di sistem pendidikan berkualitas tinggi berkinerja lebih baik daripada siswa istimewa di negara-negara dengan sistem pendidikan berkualitas rendah. Tetapi kesimpulan

ini gagal mempertimbangkan fakta bahwa siswa di persentil terendah di negara-negara kaya tidak semiskin mereka yang berada di persentil setara di negara-negara miskin.

Analisis yang lebih canggih menggunakan data dari ILSAs telah memberikan gambaran yang lebih realistis dan kompleks: siswa miskin di negara-negara kaya (yang cenderung memiliki sistem pendidikan berkualitas lebih tinggi) sebenarnya berkinerja lebih baik daripada siswa kaya di negara-negara miskin. Ini mungkin akibat dari kekurangan sistemik, seperti standar kurikulum yang rendah, guru dengan tingkat keterampilan yang rendah, dan penilaian yang dirancang dengan buruk, yang tidak dapat diatasi oleh sumber daya orang tua. Studi ini juga menunjukkan bahwa di negara-negara dengan tingkat ketidaksetaraan yang tinggi (sebagaimana diukur oleh koefisien Gini) dampak pendapatan rumah tangga pada kemampuan siswa jauh lebih besar daripada di masyarakat yang lebih egaliter.

Temuan ini memiliki implikasi penting. Mereka menunjukkan bahwa sistem pendidikan tidak dapat mengatasi dampak ketidaksetaan sosial dan ekonomi ketika ini sangat mendalam. Mereka juga memperingatkan terhadap risiko menetapkan hubungan kausal antara kebijakan pendidikan tertentu yang telah diterapkan di masyarakat egaliter dengan hasil yang adil (karena variabel penganggu adalah bahwa tingkat ekuitas yang tinggi sudah ada di negara-negara tersebut), serta risiko menganggap bahwa mentransfer kebijakan tersebut ke negara-negara dengan tingkat ketidaksetaraan yang tinggi akan berkontribusi pada pengurangan ketidaksetaraan dalam hasil siswa. Tampaknya lebih mungkin bahwa ekuitas sosial dan ekonomi meresap ke dalam sistem pendidikan yang, sebagai hasilnya, tidak memerlukan intervensi besar terhadap ketidaksetaan, sementara masyarakat yang kurang egaliter menghadapi tantangan yang sangat berbeda yang memerlukan kebijakan khusus untuk meminimalkan dampak ketidaksetaan.

Tantangan utama besar untuk sistem pendidikan, yang diperparah di negara-negara dengan tingkat ketidaksetaan yang tinggi, adalah pertanyaan tentang bagaimana menangani secara efektif tingkat heterogenitas siswa yang ditemukan dalam kelas dan ruang kelas yang sama, serta memastikan bahwa siswa yang kesulitan tidak tertinggal sementara mereka yang bisa menjadi pelaku teratas maju dengan lebih cepat. Di sebagian besar negara, kepala sekolah dan guru mengidentifikasi perbedaan antara tingkat kemampuan siswa sebagai hambatan utama untuk pembelajaran, tetapi tantangan ini diperbesar di masyarakat yang kurang egaliter. Dengan demikian, sejumlah kebijakan telah dikembangkan untuk mengurangi variasi dalam kemampuan siswa ketika itu mengganggu keuntungan pembelajaran. Ini termasuk pengelompokan berdasarkan kemampuan, pemisahan siswa ke jalur akademik dan vokasional, dan pengulangan kelas. Ada kontroversi yang intens baik di kalangan pembuat kebijakan maupun akademisi tentang pro dan kontra dari praktik-praktik yang bertujuan untuk mengurangi heterogenitas siswa dalam kinerja akademik. Keuntungan yang jelas adalah bahwa guru akan

lebih mudah membuat kemajuan jika mereka mengajar sekelompok siswa dengan tingkat kinerja yang serupa yang dapat mengikuti dengan kecepatan yang sama dan memiliki kebutuhan yang serupa.

Ketika guru dihadapkan pada kelompok siswa yang heterogen, efisiensi mereka mungkin terganggu, karena mereka harus membuat pilihan tentang apakah akan fokus pada siswa berkinerja rendah, siswa berkinerja tinggi, atau siswa rata-rata, sehingga gagal memenuhi kebutuhan yang sangat beragam dari siswa mereka. Namun, penentang mengklaim bahwa setiap praktik yang memisahkan siswa berdasarkan kinerja akan merugikan siswa berkinerja rendah yang tidak akan diizinkan untuk belajar dari rekan-rekan mereka yang berprestasi tinggi, sehingga memperburuk ketidaksetaraan, dan dalam banyak kasus menyebabkan diskriminasi berdasarkan latar belakang sosial-ekonomi atau status imigran. Dari sudut pandang ini, praktik-praktik ini dianggap tidak inklusif dan disebut secara merendahkan sebagai "segregasi".

Rekomendasi dari PISA sejalan dengan wacana ini dan karena itu tidak mendorong negara-negara untuk melakukan praktik apa pun yang bertujuan mengurangi heterogenitas dalam kemampuan siswa , karena diasumsikan bahwa pendekatan ini akan menyebabkan segregasi dan meningkatkan ketidaksetaraan. Dengan demikian, PISA tidak merekomendasikan pengelompokan berdasarkan kemampuan, pelacakan awal, atau pengulangan kelas.

Kesimpulan-kesimpulan ini tidak didukung oleh data PISA, sehingga harus ditantang, meskipun mereka sejalan dengan ide-ide arus utama. Dalam kasus VET, data PISA tidak dapat membandingkan kemampuan siswa berusia lima belas tahun dalam program akademik versus VET karena di sebagian besar negara, yang terakhir tidak dimulai sampai usia enam belas tahun. Dengan demikian, data yang digunakan untuk mendukung kesimpulan ini sangat lemah. Dalam kasus pengulangan kelas, PISA tampaknya jatuh ke dalam perangkap kausalitas terbalik yang terkenal: karena kemampuan siswa yang mengulang kelas lebih rendah, pengulangan kelas menurunkan kinerja. Jelas, ketika siswa mengulang kelas, itu karena tingkat kinerja mereka jauh lebih rendah, dan bukan sebaliknya. Terakhir, kesimpulan mengenai pengelompokan berdasarkan kemampuan mengalami masalah serupa: jika pengelompokan berdasarkan kemampuan lebih sering digunakan ketika tingkat kemampuan siswa menunjukkan variasi besar di masyarakat yang tidak egaliter, hubungan antara keduanya tidak dapat digunakan sebagai data bahwa pengelompokan berdasarkan kemampuan meningkatkan ketidaksetaraan.

Data yang tersedia menunjukkan bahwa praktik-praktik yang bertujuan mengurangi heterogenitas siswa dan memenuhi kebutuhan serta minat yang berbeda, seperti pengelompokan berdasarkan kemampuan dan program umum serta VET yang berbeda, tidak menurunkan kemampuan siswa . Selain itu, pengelompokan berdasarkan kemampuan tampaknya paling menguntungkan siswa berkinerja rendah, sementara program VET dapat mengurangi pengabaian

sekolah dini dan membekali siswa dengan keterampilan yang diperlukan untuk memperoleh pekerjaan berketerampilan menengah dan tinggi tanpa mengorbankan kinerja mereka. Jelas, setiap perlakuan diferensial terhadap siswa membawa risiko tersembunyi dari diskriminasi. Pengelompokan berdasarkan kemampuan yang dirancang dengan buruk dapat menyebabkan siswa dari latar belakang sosial-ekonomi rendah secara tidak adil ditugaskan ke kelompok berkinerja rendah, sehingga membatasi peluang mereka untuk membuat kemajuan. Demikian pula, sistem VET yang kuno mungkin menargetkan siswa dari latar belakang kurang beruntung dan membekali mereka dengan keterampilan yang sangat sempit sehingga mereka hanya dapat bercita-cita untuk pekerjaan berketerampilan rendah. Ketakutan bahwa sistem pendidikan mungkin jatuh ke dalam perangkap ini tampaknya tidak didukung oleh data. Tetapi ketakutan inilah yang menyebabkan rekomendasi untuk memperlakukan semua siswa secara sama, yang secara luas dianggap sebagai strategi inklusif.

Berlawanan dengan kebijaksanaan konvensional, data menunjukkan bahwa tidak mengizinkan diferensiasi apa pun dapat menyebabkan hasil yang tidak adil, setidaknya dalam beberapa konteks. Tampaknya masuk akal untuk berargumen bahwa di negara-negara di mana ada perbedaan besar dalam tingkat keterampilan penduduk, diferensiasi diperlukan dalam tingkat yang lebih besar daripada di masyarakat yang lebih seragam. Ini terjadi karena di masyarakat di mana kemampuan orang tua, tidak hanya dalam hal sumber daya tetapi juga dalam hal keterampilan, sangat berbeda, anak-anak yang lahir dari orang tua dengan tingkat keterampilan rendah akan memiliki titik awal yang jauh lebih sulit ketika memasuki pendidikan wajib. Dalam skenario terburuk, kurangnya pengelompokan berdasarkan kemampuan dapat membuat siswa yang kesulitan tertinggal dan, jika tidak ada alternatif lain, siswa-siswa ini akan semakin tertinggal hingga mereka mulai mengulang kelas. Kurangnya jalur pembelajaran alternatif seperti program VET yang bisa lebih menarik bagi siswa yang mencari pelatihan yang lebih praktis dapat menyebabkan tingkat putus sekolah yang tinggi. Kebutuhan siswa yang kurang beruntung tidak akan terpenuhi jika mereka menerima perlakuan yang sama seperti siswa lain. Ini mungkin merupakan perlindungan terhadap potensi diskriminasi tetapi sama sekali bukan solusi untuk masalah yang sangat nyata. Ketika heterogenitas siswa menjadi hambatan untuk pembelajaran, menawarkan jalur yang berbeda memungkinkan sistem pendidikan memiliki fleksibilitas untuk beradaptasi dengan kebutuhan beragam populasi siswa.

Kesimpulannya, PISA mengklaim bahwa data yang diberikannya tentang praktik-praktik baik menurunkan biaya reformasi bagi pembuat kebijakan dan meningkatkan biaya ketidakberpihakan. Tinjauan rinci terhadap data yang diberikan oleh PISA dan ILSAs lainnya sayangnya menunjukkan bahwa ini tidak terjadi karena tiga alasan utama: (a) karena sebagian besar praktik baik sangat bergantung pada konteks, sulit bagi pembuat kebijakan untuk memahami dengan tepat apa yang berlaku untuk negara mereka sendiri; (b) kesimpulan PISA didasarkan pada

analisisnya sendiri, yang terbatas pada korelasi yang tidak dapat menetapkan hubungan kausal; dan (c) beberapa kesimpulan yang ditarik PISA tidak didukung oleh data yang kuat dan objektif.

Meski demikian, data dari ILSAs telah terbukti sangat berguna ketika teknik statistik yang lebih canggih telah digunakan, tetapi hanya ada beberapa kesimpulan yang kuat tentang faktor-faktor yang memiliki atau tidak memiliki dampak pada kemampuan siswa : investasi dalam pendidikan tidak sama dengan kualitas dan akibatnya adalah bahwa ukuran kelas dan gaji guru tidak memiliki dampak; kualitas guru sangat penting, tetapi pemahaman yang jelas tentang apa yang diperlukan masih kurang; penilaian siswa dan pilihan sekolah memang memiliki dampak positif; otonomi sekolah memiliki dampak positif hanya dalam sistem pendidikan berkualitas tinggi dan ketika diterapkan bersama dengan mekanisme akuntabilitas; kebijakan yang meminimalkan heterogenitas siswa diperlukan di masyarakat yang tidak setara, tetapi tidak di masyarakat egaliter, di mana ada tingkat keseragaman siswa yang lebih tinggi.

5
APAKAH DATA ITU PENTING?

© 2023 Gomendio dan Wert, CC BY-NC 4.0 https://doi.org/10.11647/OBP.0332.05

5.1. APA YANG BISA KITA PELAJARI DARI NEGARA-NEGARA BERKINERJA TINGGI?

KETIKA hasil dari ILSAs dipublikasikan, beberapa negara tampak terkejut menemukan diri mereka sebagai pelaku teratas, yang lain terkejut menyadari bahwa mereka berkinerja lebih buruk dari yang diharapkan, dan yang lain lagi tampak tidak peduli. Kami akan mencoba memahami reaksi yang berbeda dan pelajaran yang dipetik baik dari pelaku teratas maupun pelaku rendah. Kami akan mulai dengan mempertimbangkan apa yang telah diajarkan oleh pelaku teratas kepada dunia lainnya (dan kepada diri mereka sendiri).

Finlandia

Siklus PISA pertama berlangsung pada tahun 2000 dan melibatkan sejumlah kecil (tiga puluh satu) negara, sebagian besar anggota OECD; sehingga, besarnya perbedaan yang ditemukan antar negara lebih kecil dibandingkan dengan siklus-siklus berikutnya ketika lebih banyak negara yang beragam berpartisipasi. Finlandia muncul sebagai pelaku teratas dalam membaca (domain utama), tetapi tidak dalam matematika dan sains, domain di mana negara-negara Asia, seperti Jepang dan Korea, sudah menjadi pelaku teratas (OECD, 2001).

Sejak saat itu, Finlandia telah menjadi legenda dalam lingkaran pendidikan, dengan organisasi internasional, akademisi, pembuat kebijakan, dan serikat pekerja berusaha memahami aspek-aspek apa dari sistem pendidikannya yang telah menghasilkan kemampuan siswa yang tinggi. Minat untuk belajar dari keberhasilan Finlandia telah tumbuh sedemikian rupa sehingga negara ini menjadi tujuan umum untuk 'wisata pendidikan', dengan para pembuat kebijakan berbondong-bondong datang untuk melihat sendiri bagaimana keajaiban ini dicapai. Namun kenyataannya, Finlandia tidak mengharapkan tingkat kemampuan siswa yang begitu tinggi dan mengalami kesulitan dalam menafsirkan mengapa mereka begitu

sukses. Sebuah laporan yang disponsori bersama oleh OECD dan Institut Penelitian Pendidikan di Universitas Jyväskylä mencatat bahwa hasil PISA telah menjadi sumber "kegembiraan besar" dan juga "pengalaman yang agak membingungkan" (Grubb et al., 2005). Dengan demikian, semua interpretasi berfokus pada analisis Finlandia setelah keberhasilannya terungkap.

Bahkan OECD mengirim tim ke Finlandia untuk memahami apa yang membuat sistem pendidikan begitu sukses. Kesimpulan utama dari kunjungan pertama ini mengidentifikasi beberapa faktor, yang paling menonjol di antaranya adalah sekolah komprehensif, kualitas guru, otonomi sekolah, dan komitmen terhadap kesetaraan (Grubb et al., 2005; Välijärvi et al., 2002). Dengan cara ini, tingkat ekuitas yang tinggi dilihat sejak awal sebagai kunci keberhasilan dalam hal kemampuan siswa yang tinggi (yaitu kualitas), bukan sebagai dimensi yang berbeda dari sistem pendidikan. Ini agak mengejutkan karena, menurut hasil PISA 2000, Finlandia berkinerja lebih buruk dalam hal ekuitas dibandingkan negara-negara seperti Jepang, Spanyol, Meksiko, atau Korea (OECD, 2001). Kami akan kembali ke hubungan antara kedua dimensi sistem pendidikan ini, yaitu kualitas dan ekuitas, nanti.

Sebagian besar analisis menyoroti fakta bahwa guru di Finlandia melalui proses seleksi yang sangat ketat untuk masuk universitas dan menerima pelatihan berkualitas tinggi yang menuntut; sebagai akibatnya, profesi mengajar sangat dihormati, guru diberi kebebasan untuk berinovasi, dan ada sistem pengembangan profesional yang berfungsi dengan baik, meskipun gaji tidak tinggi dibandingkan dengan negara lain (Grubb et al., 2005; OECD, 2014a). Fakta bahwa guru di Finlandia menikmati lebih banyak kebebasan dibandingkan di negara lain dengan cepat memunculkan gagasan bahwa "rahasia pendidikan Finlandia adalah kepercayaan", sebuah kesimpulan yang dipertahankan OECD hingga saat ini, meskipun kinerja Finlandia menurun setelah siklus PISA pertama (Schleicher, 2018 dan 2020).

Serikat guru dengan cepat memanfaatkan narasi ini, yang menjadi sangat populer. Serikat Finlandia berpendapat bahwa keberhasilan sistem pendidikan disebabkan oleh keterampilan tinggi guru berkat kualitas pendidikan universitas mereka, tingkat otonomi mereka, dan pendekatan yang dianggap berpusat pada siswa. Mereka juga menggunakan fakta bahwa tingkat investasi dan gaji guru lebih rendah dibandingkan di negara-negara Eropa lain untuk menuntut lebih banyak sumber daya (Rautalin dan Pertti, 2007). Penekanan pada kualitas guru jelas meminimalkan dampak reformasi pendidikan, serta peran keluarga dalam mendukung anak-anak mereka. Dengan demikian, sementara serikat senang mengakui kualitas tinggi guru, mereka mengabaikan aspek-aspek lain dan menggunakan fakta bahwa tingkat investasi relatif rendah untuk memperkuat tuntutan mereka, daripada mengakui bahwa hasil yang baik kemungkinan besar menunjukkan penggunaan sumber daya yang efisien.

Seiring waktu, narasi tentang keberhasilan Finlandia mengkristal dalam sebuah cita-cita sistem pendidikan yang didukung oleh sebagian besar serikat dan

telah memiliki dampak besar di seluruh dunia. Cita-cita ini mengklaim pertama dan terutama bahwa guru harus dipercaya, sebuah frasa yang menarik yang sebenarnya berarti bahwa guru tidak boleh dievaluasi atas pekerjaan mereka dan harus diberi otonomi untuk memutuskan bagaimana dan apa yang diajarkan sebagai imbalan tanpa akuntabilitas. Dalam kasus yang paling ekstrem, diargumenkan bahwa siswa juga tidak boleh dievaluasi, kecuali secara terus-menerus oleh guru mereka sendiri, karena ada risiko bahwa kemampuan siswa dapat digunakan untuk mengevaluasi guru secara tidak langsung. Cita-cita ini juga mencakup seluruh rentang apa yang disebut 'kebijakan komprehensif', yang jauh melampaui penolakan pelacakan hingga usia enam belas tahun, dengan mengecam semua bentuk diversifikasi sebagai segregasi. Interpretasi yang berlebihan dari keberhasilan Finlandia ini membawa OECD dan serikat lebih dekat, karena mereka menemukan titik temu dalam mengartikulasikan narasi yang melihat kepercayaan pada guru sebagai hal yang terpenting untuk keberhasilan reformasi pendidikan. Dalam sebuah buku yang mencoba memberikan pandangan pribadi tentang temuan utama PISA, Andreas Schleicher menyatakan:

> pembuat kebijakan perlu membangun dukungan yang kuat tentang tujuan reformasi pendidikan dan melibatkan pemangku kepentingan, terutama guru, dalam merumuskan dan menerapkan respons kebijakan […] banyak negara dengan kemampuan siswa terkuat juga memiliki serikat guru yang kuat […] semakin tinggi peringkat sebuah negara di tabel liga PISA, semakin besar kemungkinan negara tersebut bekerja secara konstruktif dengan organisasi guru mereka dan memperlakukan guru mereka sebagai mitra profesional yang tepercaya. (Schleicher, 2018)

Rasional bahwa cara paling efektif untuk mencegah serikat menghambat reformasi adalah dengan memberi mereka peran yang relevan dalam merancang reformasi tersebut sederhana dan jelas, tetapi menurut pandangan kami, sepenuhnya meleset dari intinya, karena kepentingan serikat guru sering kali tidak selaras dengan apa yang diperlukan untuk meningkatkan kemampuan siswa . Klaim tentang hubungan antara kemampuan siswa dan kekuatan serikat tidak didukung oleh data. Justru sebaliknya (Moe dan Wiborg, 2017). Meskipun benar bahwa mitos cenderung semakin menjauh dari data keras, karena kekuatan narasi pada titik tertentu menjadi lebih kuat daripada data itu sendiri, tetap mengejutkan bahwa OECD telah memupuk narasi ini tanpa adanya data yang kuat.

Seluruh aliran pemikiran (dan industri) telah diciptakan di sekitar gagasan ini, sehingga literaturnya sangat luas. Kami hanya akan mengutip satu pendukung terkenal dari interpretasi ini, yang dengan sangat jelas menunjukkan landasan politik dari doktrin kepercayaan:

> buku ini tidak menyarankan bahwa kompetisi yang lebih ketat, lebih banyak data, menghapus serikat guru, membuka lebih banyak sekolah piagam, atau menerapkan model manajemen dunia korporat dalam sistem pendidikan

> akan membawa resolusi terhadap krisis [pendidikan] ini—justru sebaliknya. Pesan utama buku ini adalah bahwa ada cara lain untuk meningkatkan sistem pendidikan, yang berbeda dari ideologi reformasi berbasis pasar [...] ini termasuk meningkatkan tenaga pengajar, membatasi pengujian siswa pada minimum yang diperlukan, menempatkan tanggung jawab dan kepercayaan sebelum akuntabilitas, berinvestasi dalam ekuitas dalam pendidikan, dan menyerahkan kepemimpinan tingkat sekolah dan distrik kepada profesional pendidikan yang berpengalaman (Sahlberg, 2021)

Segera setelah Finlandia diidentifikasi oleh PISA sebagai "kekuatan super" pendidikan, kinerjanya mulai menurun, sebuah proses yang terus berlanjut hingga siklus PISA terakhir. Dua hipotesis yang tidak saling eksklusif dapat membantu kita menjelaskan inkonsistensi dalam pembangunan narasi yang kuat di sekitar Finlandia sebagai panutan bagi dunia lainnya, sementara kinerja aktualnya memburuk. Salah satu kemungkinan adalah bahwa penjelasan tentang keberhasilan Finlandia pada tahun 2000 salah atau memiliki celah karena, meskipun negara ini terus menerapkan apa yang diidentifikasi sebagai 'praktik baik', kinerjanya memburuk, terutama karena peningkatan proporsi siswa yang berkinerja buruk di semua domain, dan peningkatan dampak latar belakang sosial-ekonomi pada hasil siswa (Ahonen, 2021; Rautalin, 2018).

Kemungkinan lain adalah bahwa kebijakan yang efektif dalam konteks yang sangat spesifik, yaitu ketika Finlandia memiliki populasi yang cukup seragam, masyarakat yang sangat egaliter, dan jaringan sekolah kecil, tidak berfungsi ketika populasi Finlandia menjadi lebih beragam dengan kedatangan imigran (Harju-Luukkainen dan McElvany, 2018). Jika ini masalahnya, maka berpegang pada praktik yang dianggap baik sambil menikmati popularitasnya sebagai kekuatan super pendidikan mungkin telah mencegah Finlandia melakukan reformasi yang diperlukan (Rautalin dan Pertti, 2007).

Salah satu masalah dengan interpretasi hubungan kausal adalah bahwa mereka sering tidak mempertimbangkan "penundaan waktu" (Oates, 2010). Karena PISA menilai siswa berusia lima belas tahun, dampak perubahan yang memengaruhi seluruh sistem pendidikan (misalnya, peningkatan pelatihan guru) pada kemampuan siswa pada usia ini dapat berasal dari sepuluh tahun sebelumnya, yang kurang lebih adalah jumlah waktu yang dihabiskan siswa di sekolah, meskipun kebijakan lain mungkin memiliki dampak yang terlihat dalam jangka waktu yang lebih pendek. Dengan demikian, dalam beberapa kasus, kemampuan siswa menurut PISA lebih berkaitan dengan sistem pendidikan yang telah ada selama sepuluh tahun terakhir atau lebih lama, daripada dengan model saat ini. Di Finlandia, standar tinggi untuk kualifikasi mengajar ditetapkan pada tahun 1979, ketika semua guru (termasuk guru sekolah dasar) diwajibkan memiliki gelar master, selain gelar sarjana (Ahonen, 2021; Oates, 2015; Sahlgren, 2015). Tetapi akar keberhasilan Finlandia dalam membaca mungkin meluas lebih jauh ke belakang. Di Finlandia, peningkatan kemampuan

siswa sebagian besar adalah hasil dari reformasi yang terjadi pada tahun 1960-an, yang terpusat, pada saat kontrol kuat oleh negara diterapkan atas akuntabilitas, kurikulum nasional yang rinci, dan sistem inspeksi (Frassinelli, 2006; Oates, 2010 dan 2015; Sahlgren, 2015; Simola, 2005). Pelonggaran langkah-langkah ini hanya terjadi setelah koherensi kurikulum dan tenaga pengajar yang sangat terampil telah terbentuk. Dampak dari model pendidikan sebelumnya dan reformasi awal sangat didukung oleh data dari skor tes internasional yang tersedia sebelum PISA dimulai, yang dengan jelas menunjukkan bahwa siswa Finlandia berkinerja buruk dan di bawah negara-negara Eropa lainnya pada tahun 1975, dan meningkat pesat hingga tahun 2000, tahun ketika siklus PISA pertama berlangsung (Hanushek dan Woessmann, 2015).

Masalah umum lain dengan interpretasi hubungan kausal menggunakan data PISA adalah bahwa, seperti yang telah kita lihat, data tersebut tidak dapat memisahkan dampak sekolah dari dampak keluarga dan budaya, karena cara kemampuan siswa dinilai. Masyarakat Finlandia secara tradisional sangat menekankan pada literasi dan pembelajaran keluarga sejak dini memainkan peran yang sangat penting (Aunio et al., 2006; Oates, 2010 dan 2015; Sahlgren, 2015). Selain itu, faktor sejarah dan budaya juga telah berkontribusi pada status sosial yang tinggi dari profesi mengajar, karena guru telah memainkan peran penting dalam proyek nasional untuk menciptakan budaya berbahasa Finlandia (Sahlgren, 2015).

Inkonsistensi dalam interpretasi keberhasilan Finlandia mungkin berkaitan dengan fakta bahwa negara ini adalah pelaku teratas dalam siklus PISA pertama, ketika belum ada kesimpulan yang diuraikan tentang praktik baik. Namun, semakin lebarnya kesenjangan antara kemampuan siswa yang menurun seiring waktu dan meningkatnya dampak narasi yang berfokus pada kebijakan komprehensif dan ekuitas, serta otonomi dan kurangnya akuntabilitas bagi guru, adalah hal yang mengkhawatirkan. Untuk lebih tepat, meskipun Finlandia tetap menjadi pelaku teratas di antara negara-negara OECD selama beberapa siklus, keberhasilannya akhirnya dikalahkan oleh negara-negara Asia Timur.

Negara-Negara Asia Timur

Ketika kinerjanya terus menurun, Finlandia akhirnya juga berada di bawah negara-negara OECD lainnya (dalam PISA 2015 dan 2018 Finlandia masing-masing berada di peringkat keempat dan ketujuh dalam membaca, kelima dan keenam dalam sains, serta ketiga belas dan keenam belas dalam matematika) (OECD, 2016b, 2019c). Mengingat kinerja luar biasa dan konsisten dari beberapa wilayah di Tiongkok, serta negara-negara seperti Hong Kong, Jepang, Korea, Singapura, dan Taiwan dalam semua ILSAs, pelajaran apa yang telah diambil dari mereka, dan sejauh mana ini kompatibel dengan narasi tentang Finlandia?

Anehnya, tidak ada narasi yang sebanding dengan Finlandia yang telah dibangun di sekitar keberhasilan luar biasa dan berkelanjutan dari kelompok negara-

negara ini. Karena sebagian besar negara-negara ini muncul sebagai pelaku teratas dalam ILSAs lain jauh sebelum mereka bergabung dengan PISA (lihat Bab 4), jelas bahwa (seperti halnya di Finlandia) mereka tidak meningkat dengan mengadopsi praktik baik yang direkomendasikan oleh OECD.

Beberapa di antaranya, seperti Singapura dan Korea, memang memiliki latar belakang sejarah yang sama dengan Finlandia: negara-negara ini memiliki sedikit sumber daya alam, sehingga mereka memutuskan sejak awal untuk fokus pada pengembangan modal manusia mereka untuk meningkatkan ekonomi dan masyarakat mereka. Selain itu, mereka berada pada titik balik dalam sejarah mereka ketika membangun identitas nasional melalui pendidikan sangat penting. Kemampuan mereka untuk merencanakan dalam jangka panjang, menerapkan kebijakan yang konsisten seiring waktu, dan menyesuaikannya seiring dengan perbaikan bertahap sistem pendidikan mereka menghasilkan kasus-kasus paling sukses dalam sejarah reformasi pendidikan.

Seperti yang ditunjukkan oleh data dari survei keterampilan orang dewasa (PIAAC), populasi dewasa di Singapura dan Korea memiliki tingkat keterampilan yang sangat rendah sekitar enam puluh tahun yang lalu dibandingkan dengan semua negara OECD (OECD, 2016d). Namun, perbaikan cepat dalam sistem pendidikan mereka menghasilkan perolehan tingkat keterampilan yang semakin tinggi seiring waktu, hingga generasi muda menjadi pelaku teratas dalam ILSAs yang mereka ikuti. Dengan demikian, dalam waktu sekitar lima puluh tahun, Singapura dan Korea telah berevolusi dari posisi tertinggal menjadi pemain terbaik di dunia. Sejak saat itu, kelompok negara-negara Asia Timur ini tampaknya berada di galaksi lain, dengan kemampuan siswa yang terus meningkat tanpa batas yang jelas, sementara sebagian besar negara OECD tetap stagnan atau menurun. Seperti yang diharapkan oleh para reformis pendidikan, peningkatan hasil siswa menghasilkan pertumbuhan ekonomi dan kemakmuran sosial yang luar biasa sehingga fenomena ini umumnya disebut sebagai "Keajaiban Asia Timur".

Kapasitas untuk merencanakan dalam jangka panjang disebabkan oleh beberapa faktor. Beberapa negara ini adalah semi-demokrasi di mana partai politik yang sama telah berkuasa selama beberapa dekade, seperti Singapura, atau rezim otoriter tanpa kompetisi politik yang nyata, seperti Tiongkok. Yang lain adalah demokrasi penuh dengan partai politik yang berbeda yang bergantian berkuasa, tetapi tampaknya ada konsensus tingkat tinggi yang menempatkan pendidikan sebagai prioritas utama, dan pemahaman bersama tentang kebijakan mana yang menghasilkan hasil yang lebih baik, tanpa perpecahan ideologis yang mendalam mengenai pendidikan. Di sebagian besar negara-negara ini, serikat guru tidak ada atau tidak memiliki kekuatan nyata untuk memveto reformasi, menutup sekolah, atau memobilisasi massa menentangnya. Reformasi yang menghasilkan perbaikan cepat dalam sistem pendidikan ini dimulai baru-baru ini dan dari perspektif pragmatis: pemahaman tentang kekuatan pendidikan untuk mengubah masyarakat, serta mendorong pertumbuhan ekonomi dan meningkatkan kesejahteraan.

Keberhasilan yang tak terbantahkan dari negara-negara ini menunjukkan bahwa pemerintah dapat dan memang melakukannya dengan benar, dan bahwa kurangnya kapasitas serikat guru untuk memveto reformasi demi mempertahankan kepentingan mereka sangat memfasilitasi perbaikan sistem pendidikan. Dalam hal ini, kesimpulan dari negara-negara di Asia Timur bertentangan dengan narasi yang dibangun di sekitar Finlandia.

Negara-negara di Eropa dan Amerika Utara awalnya terkejut, tetapi kemudian menemukan hiburan dalam gagasan bahwa perbedaan dalam keberhasilan terutama disebabkan oleh perbedaan budaya, dengan keluarga di Asia memberikan tekanan yang tidak semestinya pada anak-anak mereka untuk mencapai kinerja tinggi melalui jam-jam belajar hafalan yang tak ada habisnya, yang menyebabkan tingkat stres yang tinggi (Takayama, 2017). Penjelasan ini gagal mempertimbangkan fakta bahwa siswa di negara-negara ini tidak hanya mengungguli yang lain dalam tugas-tugas yang membutuhkan menghafal pengetahuan, tetapi juga dalam pemecahan masalah yang kompleks, pemikiran kritis, dan tugas-tugas kolaboratif (OECD 2016b, 2019c).

Meskipun diakui secara luas bahwa keluarga di Asia menganggap pendidikan anak-anak mereka sebagai prioritas tinggi, tingkat stres sangat berbeda antara negara-negara. Di Korea, akses ke beberapa universitas bergengsi dianggap penting untuk kesuksesan profesional, sehingga ada hambatan besar untuk tingkat pendidikan ini, dan keluarga merespons dengan mengirim anak-anak mereka ke akademi (hagwon) (OECD, 2014d) setelah jam sekolah untuk meningkatkan peluang belajar mereka. Pemerintah menyadari tekanan pada siswa dan telah merancang sejumlah kebijakan untuk mencoba menguranginya. Namun, ini tidak mungkin berhasil selama hambatan untuk masuk ke beberapa universitas teratas terus berlanjut. Sebaliknya, anak-anak di Singapura, Hong Kong, atau Taiwan tidak mengalami tingkat stres yang begitu tinggi dan tetap mencapai hasil yang luar biasa. Keberhasilan ini tampaknya berasal dari sistem sekolah yang sangat efisien, selain nilai tinggi yang ditempatkan keluarga pada hasil akademik yang baik, yang mereka tanamkan pada anak-anak mereka, dan tanggung jawab yang diambil siswa atas kinerja mereka sendiri.

Kelompok negara-negara ini dengan jelas menunjukkan bahwa sistem pendidikan dapat meningkat sangat cepat ketika masyarakat secara keseluruhan mengidentifikasi pendidikan sebagai prioritas untuk masa depan negara mereka, keluarga terlibat dalam menanamkan nilai hasil pendidikan yang baik pada anak-anak mereka, dan pemerintah memiliki kapasitas untuk merencanakan dalam jangka panjang, karena peluang bahwa reformasi akan diblokir diminimalkan karena kurangnya kekuatan veto dari serikat dan tidak adanya perpecahan ideologis yang mendalam. Tetapi pertanyaan masih tetap ada: mengingat bahwa dalam konteks ini pemerintah memiliki keleluasaan yang lebih besar dalam membuat keputusan, apa kebijakan yang telah mereka terapkan?

Sistem pendidikan di negara-negara ini menunjukkan variasi yang besar, jadi kami akan berkonsentrasi pada kesamaan yang diketahui memiliki dampak positif pada hasil siswa. Kami juga akan menganalisis apakah kebijakan yang diidentifikasi sebagai memiliki peran relevan dalam kasus Finlandia telah diterapkan oleh negara-negara di Asia Timur.

Kami akan memulai dengan ringkasan sejarah reformasi pendidikan di Singapura dan Korea Selatan. Pilihan ini didasarkan pada fakta bahwa kedua sistem pendidikan telah meningkat sangat pesat selama lima puluh tahun terakhir dan pemerintah berturut-turut telah membuat peta jalan untuk setiap tahap secara eksplisit, memberikan peluang langka dan unik bagi kami untuk memahami kebijakan mana yang diterapkan dan bagaimana mereka berubah seiring waktu.

Singapura

Di Singapura, Kementerian Pendidikan pertama kali didirikan pada tahun 1955 oleh pemerintah kolonial sebelum negara kota ini menjadi independen (Doraisamy, 1969; Norrudin, 2018). Langkah pertama adalah menyediakan enam tahun pendidikan dasar gratis untuk semua anak, yang membutuhkan investasi besar dalam pembangunan sekolah, peralatan mereka, serta pelatihan dan perekrutan guru. Sebelum itu, sistem pendidikan sebagian besar terdiri dari sekolah swasta yang mengajar dalam bahasa Tionghoa, Tamil, dan Melayu, selain sekolah misi yang dibantu pemerintah yang mengajar dalam bahasa Inggris. Pada paruh kedua tahun 1950-an, tujuannya adalah untuk membangun sistem pendidikan nasional di mana semua sekolah akan mengikuti kurikulum yang sama, menggunakan buku teks yang sama, memiliki ujian nasional, dan diajarkan melalui model pengajaran bilingual (Inggris dan bahasa ibu). Untuk mencapai tujuan ini, sekolah hanya akan menerima pendanaan pemerintah jika mereka mematuhi serangkaian peraturan, sebuah aturan yang awalnya ditolak oleh sekolah-sekolah Tionghoa.

Setelah kemerdekaan, pada tahun 1970-an, solusi baru dicari untuk mengatasi kelemahan utama sistem: tingkat putus sekolah yang tinggi di pendidikan dasar dan menengah, serta tingkat literasi yang rendah (Lee, 2008; Norrudin, 2018; Soon, 1988; Turnbull, 2009; Wilson, 1978). Sistem Pendidikan Baru (NES), yang diperkenalkan pada tahun 1979, menerapkan tiga jalur baik di sekolah dasar maupun menengah sesuai dengan kemampuan akademik siswa, sehingga mereka dapat belajar dengan kecepatan yang berbeda sesuai dengan kebutuhan mereka, dan memaksimalkan peluang mereka untuk mencapai potensi penuh dan mendapatkan pekerjaan.

Sistem streaming ini menghasilkan banyak kontroversi dan diperdebatkan di parlemen selama empat hari; beberapa khawatir bahwa anak-anak di jalur berkinerja rendah akan menderita karena akses yang terbatas ke universitas, tetapi yang lain mendukung langkah ini karena mereka merasa itu akan meminimalkan tingkat putus sekolah, yang merupakan hasil yang jauh lebih buruk. Untuk menyeimbangkan risiko dan keuntungan, sistem ini dirancang secara fleksibel sehingga streaming

dimulai tiga hingga empat tahun setelah awal sekolah dasar, dan siswa yang berkinerja lebih baik atau lebih buruk dari yang diharapkan akan dipindahkan ke jalur lain. Dua jalur sebagian besar bersifat akademik, dan yang ketiga sepenuhnya bersifat vokasional. Sistem streaming ini diterapkan di sekolah menengah pada tahun 1980 dan menghasilkan perbaikan besar: proporsi siswa yang lulus ujian nasional meningkat dari 60% menjadi 90% dan tingkat putus sekolah menurun baik di pendidikan menengah (dari 36% menjadi 6%) maupun di pendidikan dasar (dari 29% menjadi 8%). Sistem streaming ini kemudian dimodifikasi untuk memastikan bahwa semua siswa mencapai potensi penuh mereka. Pada tahun 2017, sistem ini digantikan di pendidikan dasar dengan pengelompokan berdasarkan kemampuan. Tetapi jalur tetap ada hingga saat ini di pendidikan menengah bawah, dengan siswa mengikuti jalur yang berbeda dari usia dua belas tahun, tergantung pada nilai yang mereka peroleh dalam Ujian Kelulusan Sekolah Dasar (PSLE). Keberhasilan model ini dalam konteks internasional tercermin dari fakta bahwa Singapura muncul sebagai pelaku teratas dalam TIMSS pada tahun 1995 (Harmon et al., 1997) dan telah tetap menjadi pelaku teratas dalam berbagai ILSAs sejak saat itu.

Sejak awal, kualitas guru diidentifikasi sebagai prioritas. Perguruan Tinggi Pelatihan Guru didirikan pada tahun 1950 untuk melatih guru sekolah dasar tetapi kemudian diperluas ke guru sekolah menengah (Loh dan Hu, 2019; Norrudin, 2018). Pada tahun 1973, ini diubah menjadi Institut Pendidikan dan kemudian menjadi Institut Pendidikan Nasional, yang menawarkan program sarjana dan diploma berkualitas tinggi serta pengembangan profesional untuk guru, dan melakukan penelitian tentang praktik pengajaran yang efisien. Pengembangan profesional telah diuraikan sedemikian rupa sehingga guru dapat memilih trajektori yang berbeda tergantung pada jalur karier yang tersedia bagi mereka: guru, mentor, kepala sekolah, atau pembuat kebijakan. Begitu pentingnya pembelajaran seumur hidup bagi guru sehingga guru berhak atas 100 jam pengembangan profesional berbayar setiap tahun (Bautista et al., 2015). Penekanan pada pengembangan profesional guru dibawa selangkah lebih maju pada tahun 2010, ketika Kementerian Pendidikan memperkenalkan persyaratan bahwa setiap sekolah menjadi 'komunitas pembelajaran profesional' (PLC), dengan setiap guru berpartisipasi dalam kegiatan pembelajaran bersama rekan-rekan (Academy of Singapore Teachers, 2012; Dimmock dan Tan, 2015). Akibatnya, guru menghabiskan lebih sedikit waktu di kelas dan lebih banyak waktu terlibat dalam kegiatan kolaboratif dengan guru lain. Untuk membebaskan waktu bagi semua kegiatan ini, ukuran kelas lebih besar daripada di sebagian besar negara OECD. Dengan kata lain, ada trade-off yang jelas antara waktu yang dihabiskan untuk pengembangan profesional dan ukuran kelas.

Guru menikmati prestise sosial yang tinggi dan menerima gaji yang kompetitif. Kontribusi utama dari tenaga pengajar yang sangat terampil ini terhadap desain kebijakan pendidikan terjadi melalui kolaborasi langsung dengan pemerintah: guru dengan pengalaman di kelas dapat mengambil posisi di Kementerian Pendidikan dan, dengan cara ini, mereka berpartisipasi dalam meningkatkan sistem pendidikan.

Meskipun keterampilan guru dan kepala sekolah tinggi, mereka tidak menikmati tingkat otonomi yang tinggi di sekolah dan kelas, dalam hal sumber daya, kurikulum, atau penilaian, yang tetap berada di bawah kendali pusat (Dimmock, 2011; Dimmock dan Tan, 2015; Gopinathan dan Deng, 2006).

Penilaian adalah ujian nasional dengan taruhan tinggi di akhir tahap pembelajaran utama (kelas empat dan enam sekolah dasar, GCE "O" levels di sekolah menengah bawah, dan GCE "A" levels di sekolah menengah atas), dan hasilnya digunakan untuk menempatkan siswa di jalur yang berbeda dari usia dua belas tahun (Tan, Chow dan Goh, 2008). Fakta bahwa siswa mengikuti jalur yang berbeda dari usia dini tidak mencegah mereka mencapai tingkat kinerja yang tinggi.

Korea Selatan

Sejarah terkini Korea Selatan adalah contoh utama lain dari sistem pendidikan yang berhasil berevolusi dalam beberapa dekade dari populasi yang pada dasarnya buta huruf menjadi pelaku teratas yang konsisten dalam semua survei internasional. Pada tahun 1945, hanya 22% orang dewasa yang melek huruf, pada tahun 1970, literasi orang dewasa telah meningkat menjadi 87%, dan pada akhir 1980-an diperkirakan mencapai 93%. Korea Selatan telah muncul sebagai pelaku teratas dalam semua survei internasional sejak 1975 (Hanushek dan Woessmann, 2015).

Pada tahun 1950-an, setelah Perang Korea, Korea Selatan adalah salah satu negara termiskin di dunia, dengan ekonomi yang sebagian besar berbasis pada pertanian. Saat ini, negara ini adalah ekonomi terbesar kedua belas dan merupakan negara maju dengan teknologi tinggi. Tingkat perkembangan ekonomi yang luar biasa ini jelas terkait dengan keberhasilan luar biasa dari sistem pendidikannya, seperti halnya di Singapura. Perbedaan utama adalah bahwa sementara Singapura adalah negara kota kecil, Korea Selatan adalah negara besar. Dengan demikian, yang terakhir menunjukkan bahwa perbaikan cepat dalam pendidikan juga dapat dicapai dalam skala besar. Selain itu, perbaikan cepat dalam kemampuan siswa dapat terjadi bersamaan dengan ekspansi cepat akses ke pendidikan untuk sejumlah besar siswa (Tucker, 2019).

Pada tahun 1950-an, kekuatan pengambilan keputusan diambil dari dewan lokal dan pendidikan menjadi terpusat. Kementerian Pendidikan menjadi bertanggung jawab atas pengelolaan sekolah, alokasi sumber daya, pengembangan kurikulum, pedoman buku teks, dan guru, sehingga memusatkan sebagian besar sumber daya dan kekuatan pengambilan keputusan secara terpusat (KEDI, 2015; KICE, 2012; Kementerian Pendidikan, 2017 dan 2020). Di bawah pengaruh pendudukan AS, Korea Selatan mengadopsi desain struktural yang serupa: enam tahun pendidikan dasar, enam tahun pendidikan menengah, dan tiga tahun sekolah menengah atas dengan jalur yang berbeda dari usia lima belas tahun. Pada tahun 1950-an, pendidikan dasar dijadikan wajib untuk semua anak. Kemudian, pada tahun 1985, pendidikan wajib diperpanjang selama tiga tahun lagi, dan akhirnya diperpanjang

hingga akhir pendidikan menengah bawah (lima belas tahun). Ekspansi akses ke sekolah terjadi begitu cepat sehingga jumlah sekolah menengah atas meningkat dari 640 pada tahun 1960 menjadi 2.218 pada tahun 2007, sementara jumlah siswa yang terdaftar meningkat dari 273.434 pada tahun 1960 menjadi 2,3 juta pada tahun 1990 (data disediakan oleh Kementerian Pendidikan Korea, 2017 dan 2020).

Pengajaran diatur ketat oleh pemerintah, yang menetapkan standar tinggi (Kang dan Hong, 2008). Masuk ke profesi mengajar sangat kompetitif. Seperti di negara-negara Asia Timur berkinerja tinggi lainnya, guru direkrut dari sepertiga teratas setiap kelompok lulusan (top 5% di Korea, top 30% di Singapura dan Jepang) (Barber dan Mourshed, 2007). Mereka menerima pelatihan berkualitas tinggi di universitas dan harus mengikuti Ujian Penerimaan Guru yang sangat selektif untuk mendapatkan posisi tetap di sekolah negeri. Guru menikmati gaji tinggi dan prestise sosial yang layak mereka terima. Pengembangan profesional untuk guru sangat berkembang dan berkualitas tinggi, dan kinerja yang baik dalam pelatihan selama dinas terkait dengan promosi dan tingkat gaji. Setelah tiga tahun bekerja, guru harus menyelesaikan program pelatihan tambahan untuk mendapatkan Sertifikat Guru Kelas I yang lebih tinggi. Serikat guru ilegal hingga tahun 1999, ketika undang-undang baru mengizinkan keberadaan mereka sebagai bagian dari negosiasi keanggotaan yang diadakan antara Korea Selatan dan OECD.

Kurikulum nasional diperbarui setiap sepuluh tahun oleh pemerintah dan ada langkah-langkah akuntabilitas yang kuat. Kinerja semua sekolah dalam penilaian nasional Korea telah tersedia untuk umum sejak 2008 (OECD, 2012a, 2014d dan 2016b).

Persaingan untuk masuk ke beberapa universitas teratas sangat ketat, sehingga keluarga memberikan tekanan pada anak-anak mereka untuk mencapai kinerja tinggi dan bersedia berinvestasi dalam anak-anak mereka yang menghadiri hagwon (akademi swasta) (Kim dan Lee, 2001 dan 2010). Ketika kami mengunjungi Korea, kami mengetahui bahwa pemerintah telah menerapkan jam malam pada pukul sepuluh malam untuk mencegah siswa menghabiskan waktu lama belajar di malam hari, meskipun siswa di hagwon menjadi cukup efektif dalam bersembunyi ketika patroli muncul. Langkah lain yang diperkenalkan oleh pemerintah dalam upaya lebih lanjut untuk menurunkan tingkat stres dan mempromosikan 'pendidikan bahagia' adalah 'semester bebas', ketika siswa tidak harus mengikuti ujian. Untuk mengurangi tekanan pada siswa, pada tahun 1980-an, Kementerian Pendidikan menerapkan reformasi yang bertujuan untuk meningkatkan pendaftaran universitas. Akibatnya, meskipun sekolah menengah menawarkan jalur vokasional, pengembalian tinggi dari menghadiri universitas teratas menyebabkan ekspansi dramatis dalam penerimaan dan tingkat pendaftaran universitas yang tinggi (Park dan Jang, 2014). Antara awal 1980-an dan pertengahan 2000-an, rasio pendaftaran kotor tersier meningkat lima kali lipat, dengan jumlah siswa meningkat dari 539.000 pada tahun 1980 menjadi 3,3 juta pada tahun 2015.

Namun, strategi ini menjadi bumerang, ketika krisis keuangan 2008 menyebabkan sejumlah besar lulusan muda kehilangan pekerjaan mereka. Menurut survei dari Institut Penelitian Korea untuk Pendidikan dan Pelatihan Kejuruan, pada tahun 2013, hampir empat dari setiap sepuluh pekerja muda terlalu terdidik. Ketika pengembalian gelar universitas menurun, begitu pula jumlah siswa yang menghadiri universitas, sementara pemerintah mulai mempromosikan pendidikan dan pelatihan kejuruan serta magang.

Finlandia dan Negara-Negara Asia Timur: Persamaan dan Perbedaan

Contoh Singapura dan Korea Selatan mengungkapkan bagaimana sistem pendidikan dapat meningkat, dengan cepat mengubah populasi yang buta huruf menjadi siswa berkinerja terbaik di dunia. Membahas secara rinci sistem pendidikan di negara-negara Asia Timur berkinerja tinggi lainnya, yang memiliki sejarah lebih panjang dan kompleks, berada di luar cakupan buku ini. Dari apa yang telah kita lihat sejauh ini, negara-negara ini memiliki satu ciri yang jelas sama dengan Finlandia: tenaga pengajar yang luar biasa, yang merupakan hasil dari proses seleksi yang sangat ketat untuk memastikan bahwa siswa berkinerja terbaik masuk universitas untuk mempelajari pendidikan, bahwa mereka menerima pelatihan berkualitas tinggi (baik dalam konten mata pelajaran maupun pedagogi), bahwa mereka dievaluasi berdasarkan kinerja mereka, dan bahwa mereka terus meningkatkan dan memperbarui keterampilan melalui pengembangan profesional. Kesimpulan ini dapat dengan aman diperluas ke negara-negara Asia Timur lainnya. Seperti halnya di Finlandia, di kelompok negara-negara ini guru menikmati prestise sosial yang tinggi. Tetapi di sinilah tampaknya persamaan berakhir.

Berlawanan dengan mitos keberhasilan Finlandia, kepercayaan terhadap guru di Asia Timur tidak berarti bahwa sistem tersebut buta terhadap apa yang dilakukan guru, atau bahwa sebagian besar tanggung jawab dipindahkan. Faktanya, di semua negara Asia Timur, guru dievaluasi berdasarkan hasil siswa mereka dalam penilaian, dalam tingkat yang jauh lebih besar daripada di sebagian besar negara OECD (OECD, 2019d). Dengan demikian, guru dipercaya karena mereka sangat terampil dan praktik pengajaran mereka sangat efektif. Selain itu, standar kurikulum yang tinggi ditetapkan oleh pemerintah, serta penilaian yang menuntut untuk siswa, keduanya cenderung berada di bawah kendali pusat yang kuat.

Meskipun guru individu dapat memainkan peran penting dalam berkolaborasi dengan pemerintah untuk terus meningkatkan sistem pendidikan, serikat guru memainkan peran yang sangat kecil atau bahkan tidak ada sama sekali. Hal ini juga berlaku di Jepang, mungkin negara Asia Timur di mana serikat guru telah ada paling lama, meskipun mereka menghadapi batasan yang lebih ketat dibandingkan di demokrasi Barat. Sebagai pegawai negeri daerah, mereka tidak memiliki hak untuk mogok kerja dan hak untuk perundingan kolektif (Araki, 2002; Aspinall, 2017). Oleh karena itu, merupakan fakta bahwa di negara-negara Asia Timur, sistem pendidikan

telah meningkatkan kinerjanya dengan cepat tanpa adanya oposisi besar dari serikat guru, tetapi dengan kolaborasi dari guru.

Jika kita menganalisis secara rinci aspek lain dari mitos Finlandia, kita menemukan lebih banyak ketidaksesuaian. Menurut narasi ini, salah satu elemen utama dalam keberhasilan Finlandia adalah otonomi sekolah. Namun, guru dan kepala sekolah di Singapura dan Tiongkok memiliki tingkat otonomi yang rendah dalam penggunaan sumber daya, kurikulum, penilaian, dan pengangkatan guru, dan Korea serta Jepang juga memiliki tingkat otonomi yang rendah dalam hal penggunaan sumber daya; sebaliknya, Hong Kong dan Taiwan memiliki tingkat otonomi yang tinggi dalam semua aspek di atas, yang mungkin karena, untuk alasan sejarah, banyak sekolah dikelola secara swasta (OECD, 2016c; Tan, 1997). Dengan demikian, tingkat otonomi sekolah dan guru yang tinggi tampaknya bukan prasyarat yang diperlukan untuk menjadi berkinerja tinggi, bahkan di negara dengan tenaga pengajar yang sangat terampil, seperti Singapura.

Elemen utama lain dari narasi keberhasilan Finlandia adalah pendidikan komprehensif dan ekuitas. Kasus Singapura menunjukkan bahwa pengelompokan berdasarkan kemampuan di pendidikan dasar dan pelacakan awal ke dalam trajektori akademik/vokasional yang berbeda sejak awal pendidikan menengah bawah sama sekali tidak mencegah kemajuan pendidikan yang cepat, hingga negara tersebut menjadi berkinerja tinggi hanya dalam beberapa dekade. Faktanya, kasus Singapura menunjukkan bahwa dalam perjalanan ini, streaming sangat efisien dalam mencegah tingkat putus sekolah dan memungkinkan semua siswa untuk maju sesuai dengan kecepatan mereka sendiri, sambil menghindari pengulangan kelas, yang tidak ada atau sangat jarang di semua negara Asia Timur berkinerja tinggi.

Kasus ini dengan jelas menunjukkan bahwa risiko potensial yang terkait dengan pelacakan awal dapat dicegah dengan mencapai keseimbangan yang baik antara jalur yang berbeda dan kemampuan siswa , memungkinkan fleksibilitas untuk pindah ke jalur lain ketika tingkat kemampuan siswa berubah, dan memastikan bahwa semua jalur membekali siswa dengan fondasi yang kuat. Faktanya, ketika pelacakan awal dirancang dengan cara ini, data dari Singapura yang diperoleh oleh PISA menunjukkan bahwa ini memungkinkan semua siswa untuk mencapai potensi penuh mereka, menghasilkan proporsi yang tinggi dari siswa berkinerja tinggi dan sangat sedikit siswa berkinerja rendah.

Terakhir, naratif Finlandia mengklaim bahwa sekolah komprehensif tidak hanya menghasilkan kemampuan siswa yang luar biasa, tetapi yang lebih penting, ekuitas: kemampuan siswa yang seragam tinggi. Jika faktor-faktor ini terkait, maka kita seharusnya mengharapkan ekuitas yang jauh lebih rendah di antara negara-negara Asia Timur dan, khususnya, Singapura, yang mengikuti model pelacakan awal yang sangat berbeda. Sekali lagi, data dari negara-negara Asia Timur bertentangan dengan naratif Finlandia. Seperti yang telah kita bahas, ekuitas

memiliki dua dimensi: inklusi, yang mengacu pada proporsi siswa yang gagal mencapai tingkat pencapaian dasar, dan fairness, yang mengacu pada dampak latar belakang sosial-ekonomi (atau faktor pribadi lainnya) pada kemampuan siswa . Dalam hal inklusi, menurut data dari PISA 2015, proporsi siswa yang gagal mencapai Level 2 (didefinisikan sebagai tingkat pencapaian minimum yang diperlukan) sama rendahnya di Singapura (10%) dan Finlandia (11%), dan hampir setengah dari rata-rata OECD (21%) di sebagian besar negara Asia Timur berkinerja tinggi (OECD, 2016b dan 2016c).

Dengan demikian, baik pelacakan awal di Singapura maupun tingkat otonomi sekolah dan guru yang lebih rendah di negara-negara Asia Timur lainnya, tidak menghasilkan proporsi siswa yang lebih besar yang gagal mencapai tingkat kemahiran dasar. Justru sebaliknya. Dalam hal fairness, dampak latar belakang keluarga pada kemampuan siswa sedikit lebih tinggi di Singapura dan Tiongkok dibandingkan di Finlandia, tetapi negara-negara Asia Timur lainnya menunjukkan nilai yang sama atau lebih rendah dari rata-rata OECD (OECD, 2016b dan 2016c). Dengan demikian, perbaikan cepat telah dicapai tanpa mengorbankan ekuitas, tetapi kebijakan komprehensif dan otonomi guru bukanlah bahan penting dalam resep keberhasilan di Asia Timur.

Menghadapi kontradiksi yang jelas antara kebijakan yang diterapkan oleh negara-negara berkinerja tinggi di Asia Timur dan naratif yang dibangun di sekitar keberhasilan Finlandia yang relatif berumur pendek, OECD terus mendukung naratif tentang kebajikan pendidikan komprehensif, otonomi sekolah, dan kepercayaan terhadap guru. Ini tampak mengejutkan, mengingat bahwa, menurut PISA, Singapura mengungguli Finlandia di beberapa domain dengan setara lebih dari satu tahun sekolah, yang bukan perbedaan kecil (OECD, 2016b). Keteguhan ini telah menyebabkan kurangnya transparansi pada data dari Tiongkok dan negara-negara lain, demi mempertahankan naratif tertentu.

Tiongkok dan Vietnam: Bagaimana Membaca Data PISA

Sebelum kita melanjutkan ke bagian berikutnya, kami merasa perlu memberikan catatan peringatan mengenai data PISA dari Tiongkok dan Vietnam. Tiongkok berpartisipasi untuk pertama kalinya pada tahun 2009, dan hanya diwakili oleh Shanghai, salah satu kota terkaya di negara tersebut. Fakta bahwa Shanghai-Tiongkok muncul sebagai berkinerja tinggi mengejutkan banyak negara Barat, dan memunculkan kekhawatiran tentang Tiongkok yang mengungguli negara-negara lain dalam hal pengembangan modal manusia, mirip dengan ketakutan yang dipicu oleh Sputnik bertahun-tahun sebelumnya tentang keberhasilan tak terduga Rusia dalam teknologi luar angkasa. Sekretaris Jenderal OECD sangat menekankan hasil ini:

> keberhasilan luar biasa Shanghai-Tiongkok, yang memuncaki setiap tabel liga dalam penilaian ini dengan selisih yang jelas, menunjukkan apa yang

> dapat dicapai dengan sumber daya ekonomi yang moderat dan dalam konteks sosial yang beragam. Dalam matematika, lebih dari seperempat siswa berusia 15 tahun di Shanghai-Tiongkok dapat mengkonseptualisasikan, menggeneralisasi, dan menggunakan informasi secara kreatif berdasarkan penyelidikan mereka sendiri dan pemodelan situasi masalah yang kompleks. Mereka dapat menerapkan wawasan dan pemahaman serta mengembangkan pendekatan dan strategi baru ketika menghadapi situasi baru. Di wilayah OECD, hanya 3% siswa yang mencapai tingkat kinerja tersebut (OECD, 2010a)

Menurut PISA, Shanghai juga merupakan berkinerja tinggi dalam hal ekuitas, karena analisis mereka tampaknya menunjukkan bahwa dampak latar belakang sosial-ekonomi kecil. Faktanya, tidak ada yang tampaknya berdampak negatif pada kemampuan siswa Tiongkok; sampel memiliki proporsi siswa berkinerja tinggi yang sangat besar dan hampir tidak ada siswa berkinerja rendah dibandingkan dengan negara-negara lain. Keberhasilan Shanghai, yang diatribusikan ke Tiongkok secara keseluruhan, berlanjut di PISA 2012, tetapi para kritikus berpendapat bahwa sampel dari salah satu kota terkaya tidak representatif dan tidak dapat dibandingkan dengan sampel dari negara-negara lain yang mencakup wilayah kaya dan miskin, serta daerah pedesaan dan perkotaan (Loveless, 2013a, 2013b, dan 2014).

Juga diargumenkan bahwa sampel PISA tidak mencakup siswa yang keluarganya telah bermigrasi dari daerah pedesaan ke Shanghai karena mereka tidak diizinkan di sekolah menengah berdasarkan sistem hukou yang membatasi akses migran pedesaan ke layanan sosial perkotaan termasuk pendidikan dan kesehatan (Roberts, 2013; Tao et al., 2013). Menurut The Economist ("China's left-behind", 17 Oktober 2015; "The plight of China's 'left-behind' children", 10 April 2021), sekitar 270 juta pekerja Tiongkok telah pindah dari desa mereka ke daerah perkotaan untuk mencari pekerjaan; sebagian besar tidak membawa anak-anak mereka. Orang Tiongkok menyebut anak-anak ini sebagai "anak-anak yang tertinggal" dan diperkirakan pada tahun 2010 ada 61 juta anak di bawah usia tujuh belas tahun yang tertinggal di daerah pedesaan, dengan sebagian besar dari mereka dirawat oleh kakek-nenek atau kerabat yang lebih jauh. Selain itu, 36 juta anak telah pindah bersama keluarga mereka ke kota, tetapi sistem hukou menolak akses mereka ke sekolah negeri atau perawatan kesehatan, sehingga mereka juga terabaikan.

Sebagai respons terhadap kritik ini, pada tahun 2015 sampel diperluas untuk mencakup Beijing, Shanghai, Jiangsu, dan Guangdong (B-S-J-G), tetapi hasilnya menurun dan Tiongkok dikalahkan oleh negara-negara lain (peringkat kesepuluh dalam sains) (OECD, 2016b). Untuk alasan yang tidak dijelaskan oleh OECD, sampel untuk Tiongkok dimodifikasi lagi pada siklus berikutnya, karena Guangdong digantikan dengan Zhejiang, perubahan yang mendorong Tiongkok (kali ini dengan kombinasi sampel berbeda dari B-S-J-Z) ke posisi teratas dalam peringkat (OECD, 2019c). Sekali lagi, OECD berupaya menyoroti keberhasilan "Tiongkok":

> Di antara banyak temuan, penilaian PISA 2018 kami menunjukkan bahwa siswa berusia 15 tahun di empat provinsi/kota di Tiongkok yang berpartisipasi dalam studi ini—Beijing, Shanghai, Jiangsu, dan Zhejiang—mengungguli dengan selisih besar rekan-rekan mereka dari semua 78 sistem pendidikan yang berpartisipasi lainnya, dalam matematika dan sains. Selain itu, 10% siswa paling kurang beruntung di keempat yurisdiksi ini juga menunjukkan keterampilan membaca yang lebih baik daripada siswa rata-rata di negara-negara OECD, serta keterampilan yang serupa dengan 10% siswa paling beruntung di beberapa negara tersebut (OECD, 2019c)

Tentu saja, masalah utama dengan hasil ini adalah bahwa, berbeda dengan apa yang terjadi di negara-negara lain, sampel PISA tampaknya tidak representatif sama sekali dari seluruh negara. Selain itu, kurangnya transparansi telah memunculkan kekhawatiran serius tentang apakah sampel tersebut bahkan representatif dari wilayah-wilayah ini, atau apakah mereka mengabaikan siswa imigran dan siswa dari latar belakang sosial-ekonomi yang lebih rendah (Loveless, 2019). Untuk memahami skala masalah ini, perlu diperhatikan bahwa dalam PISA 2018 ukuran sampel di Tiongkok hanya mencakup 12.058 siswa dan 362 sekolah, yang mewakili kurang dari 1% dari sampel potensial (total 1.221.747 siswa berusia lima belas tahun di wilayah tersebut menurut PISA); ukuran sampel jauh lebih besar di banyak negara dengan ukuran populasi yang relatif kecil, misalnya di Spanyol ukuran sampel adalah 35.943 siswa (7,9% dari semua siswa berusia lima belas tahun). Selain itu, dalam PISA 2015 proporsi siswa berusia lima belas tahun di B-S-J-G Tiongkok yang terdaftar di sekolah adalah 64%; dengan demikian, 36% siswa tidak terdaftar baik karena mereka telah meninggalkan sekolah pada usia yang lebih awal atau karena mereka tidak pernah bersekolah. Tampaknya masuk akal untuk mengasumsikan bahwa siswa-siswa ini berasal dari daerah pedesaan atau latar belakang yang kurang beruntung.

Sampel siswa dengan keterbatasan seperti itu tidak representatif dari kinerja sebuah negara, seperti yang kita ketahui dari tingkat variasi regional yang besar yang ada di semua negara yang telah mengukurnya. Dalam kasus ini, sampel di Tiongkok telah berubah seiring waktu dalam apa yang hanya dapat diartikan sebagai upaya untuk mencapai posisi teratas melalui fokus pada kota-kota atau wilayah yang menikmati tingkat kekayaan lebih tinggi daripada bagian lain negara tersebut. Tampaknya bukan kebetulan bahwa provinsi-provinsi yang termasuk dalam PISA 2018 adalah yang memiliki tingkat PDB per kapita tertinggi; misalnya, Guangdong digantikan oleh Zhejiang yang memiliki PDB per kapita lebih tinggi. Dengan demikian, PISA memilih untuk menilai hanya wilayah pesisir yang kaya di Tiongkok, mengabaikan fakta bahwa daerah pedesaan jauh lebih miskin, hingga anak-anak menderita masalah kesehatan yang parah (Loveless, 2019; The Economist, 2015 dan 2021). Tetapi bahkan dalam sampel yang bias dan istimewa ini, lebih dari sepertiga siswa berusia lima belas tahun tidak terdaftar di sekolah. Dengan demikian, menarik kesimpulan apa pun tentang Tiongkok sebagai negara berkinerja tinggi dan mencoba memperindah cerita dengan menambahkan bahwa

negara tersebut juga menikmati tingkat ekuitas yang tinggi tampaknya sama sekali tidak berdasar. Keteguhan untuk menyatakan bahwa anak-anak yang diduga "paling kurang beruntung di Tiongkok" mengungguli siswa yang beruntung di negara-negara OECD menunjukkan keinginan untuk mendapatkan berita utama yang tidak sesuai dengan data yang kuat. Demikian pula, Sekretaris Jenderal OECD, berbicara tentang Vietnam dalam siklus 2015, menyatakan:

> data juga menunjukkan bahwa dunia tidak lagi terbagi antara negara-negara kaya dan berpendidikan baik serta negara-negara miskin dan berpendidikan buruk: 10% siswa paling kurang beruntung di Vietnam tampil sebanding dengan siswa rata-rata di wilayah OECD (PISA, 2016a).

Di sini lagi masalahnya adalah bahwa lebih dari 50% siswa berusia lima belas tahun tidak terdaftar di sekolah, yang sangat menunjukkan bahwa siswa paling kurang beruntung tidak termasuk dalam sampel PISA (OECD, 2016b). Untuk menambah kurangnya transparansi, data dari Vietnam tidak dipublikasikan oleh OECD pada siklus berikutnya (2018), meskipun pihak berwenang menerima data dari OECD dan mempublikasikannya di media nasional.

OECD telah berupaya keras untuk mencoba membangun naratif positif di sekitar sistem pendidikan Tiongkok: dalam Catatan Negara yang merangkum hasil untuk Tiongkok dalam PISA 2015, OECD memuji fakta bahwa "Penerimaan ke sekolah menengah atas tidak didasarkan pada ujian masuk tunggal. Lebih banyak penekanan telah diberikan pada evaluasi komprehensif, termasuk 'kualitas ideologis dan moral' siswa" (OECD, 2016f). Meskipun banyak negara telah memutuskan untuk menyeimbangkan hasil ujian dengan taruhan tinggi dengan pekerjaan yang telah dilakukan siswa selama tahun-tahun sebelumnya, menurut pandangan kami, tidak dapat diterima bahwa OECD akan menganggap sebagai praktik baik penekanan otoritas Tiongkok pada ketaatan ideologis terhadap rezim otoriter sebagai prasyarat untuk pendidikan.

5.2. APA YANG BISA KITA PELAJARI DARI BERKINERJA RENDAH? KISAH AMERIKA LATIN

AMERIKA Latin telah mengikuti jalur yang berlawanan dengan Asia Timur. Pada tahun 1960, wilayah ini memiliki tingkat pendidikan yang lebih tinggi dan pendapatan rata-rata melebihi yang ada di Asia Timur (Hanushek dan Woessmann, 2015). Tampak mengejutkan bahwa, meskipun memiliki keunggulan yang jelas ini, Amerika Latin saat ini tertinggal jauh di belakang Asia Timur dalam hal modal manusia, tingkat pertumbuhan ekonomi, dan pendapatan per kapita (Hanushek dan Woessmann, 2015).

Jawaban atas teka-teki ini adalah bahwa sementara Amerika Latin telah melakukan upaya besar dalam hal meningkatkan tingkat pendaftaran, tahun-tahun pendidikan, dan bahkan akses ke pendidikan tinggi, kualitas sistem pendidikan di wilayah ini tetap sangat buruk. Pertumbuhan ekonomi (diukur sebagai tingkat

pertumbuhan tahunan regional) terkait erat dengan modal pengetahuan tetapi hanya ketika diukur sebagai kemampuan siswa dalam ILSAs, yang merupakan indikator yang dapat diandalkan dari tingkat pengetahuan dan keterampilan dalam populasi. Namun, pertumbuhan ekonomi tidak terkait dengan tahun-tahun pendidikan, karena itu bukan indeks yang baik dari modal manusia di negara-negara di mana sistem pendidikan berkualitas buruk. Karena siswa di Amerika Latin berkinerja buruk dalam ILSAs, kegagalan untuk mengembangkan modal manusianya menjelaskan mengapa Amerika Latin berubah dari wilayah yang relatif kaya lima puluh tahun lalu menjadi wilayah yang relatif miskin saat ini (Hanushek dan Woessmann, 2015).

Ketika kinerja rata-rata dalam berbagai ILSAs dihitung untuk tujuh puluh tujuh negara untuk periode dari 1964 hingga 2003, enam belas negara Amerika Latin yang termasuk dalam sampel secara konsisten berkinerja rendah, tidak hanya dibandingkan dengan negara-negara Asia Timur berkinerja tinggi, tetapi juga dengan negara-negara Eropa dan Persemakmuran OECD (Hanushek dan Woessmann, 2015). Menurut analisis ini, negara berkinerja tertinggi di Amerika Latin adalah Uruguay, yang berkinerja jauh di bawah negara-negara berkinerja terendah di Eropa (Yunani dan Portugal). Sejak tahun 2000, semakin banyak negara Amerika Latin yang bergabung dengan PISA. Delapan negara dari wilayah ini berpartisipasi dalam PISA 2015, semuanya berkinerja jauh di bawah rata-rata OECD (OECD, 2016b). Kesenjangan antara negara berkinerja tertinggi di wilayah ini (Chili) dan rata-rata OECD setara dengan lebih dari satu tahun sekolah; perbedaan antara berkinerja tertinggi regional (Chili) dan berkinerja terendah di wilayah ini (Republik Dominika) setara dengan tiga tahun sekolah, dan perbedaan yang sangat besar antara negara berkinerja terendah (Republik Dominika) dan berkinerja tertinggi (Singapura) dalam siklus PISA ini setara dengan tujuh tahun sekolah, yang mendekati jumlah rata-rata tahun pendidikan wajib di banyak negara di Amerika Latin (OECD 2016b).

Singkatnya, siswa di Amerika Latin belajar sangat sedikit, karena sistem pendidikan sangat tidak efisien. Sementara proporsi siswa berkinerja rendah sangat tinggi, hampir tidak ada siswa berkinerja tinggi. Meskipun tingkat kinerja yang buruk ini, sebagian besar negara di Amerika Latin belum membaik selama beberapa dekade terakhir. Pengecualian adalah Peru, di mana kemampuan siswa telah meningkat secara substansial, dan Chili serta Kolombia, yang juga menunjukkan peningkatan pembelajaran (OECD, 2019c).

Sebagai konsekuensi dari kualitas rendah sistem pendidikan di Amerika Latin, meskipun telah dilakukan upaya besar dalam hal memperluas akses ke pendidikan, sebagian besar populasi dewasa memiliki tingkat literasi dan numerasi yang sangat rendah (OECD, 2016e). Sejauh mana tingkat pencapaian pendidikan yang lebih tinggi di Amerika Latin tidak menghasilkan pengembalian yang diharapkan dari peningkatan pengetahuan dan keterampilan diilustrasikan oleh fakta bahwa tingkat keterampilan dasar yang diperoleh oleh lulusan perguruan tinggi di Peru,

Meksiko, dan Ekuador lebih rendah daripada orang-orang yang belum mencapai pendidikan menengah atas di sebagian besar negara OECD yang berpartisipasi dalam survei keterampilan dewasa (PIAAC) (OECD, 2016e).

Tampaknya ada pengakuan luas bahwa kualitas rendah guru di Amerika Latin adalah kendala utama terhadap kemajuan pendidikan wilayah ini dan bahwa hambatan utama untuk meningkatkan kualitas guru bukanlah ekonomi atau teknis, melainkan politik, yaitu oposisi dari serikat guru yang merupakan pemangku kepentingan yang sangat kuat dan aktif (Bruns dan Luque, 2015; Bruns et al., 2019; Chambers-Ju dan Finger, 2017; Grindle, 2004). Meskipun proporsi guru dengan gelar universitas telah meningkat selama bertahun-tahun (di Brasil dari 19% pada tahun 1995 menjadi 62% pada tahun 2010), siswa yang masuk ke program pendidikan guru secara akademis lebih lemah daripada kumpulan keseluruhan mahasiswa perguruan tinggi di negara-negara tersebut menurut nilai mereka dalam ujian masuk universitas (Bruns dan Luque, 2015). Selain itu, gelar pendidikan guru tampaknya tidak membekali calon guru dengan pengetahuan yang diperlukan, karena tampaknya ada ketidaksesuaian yang besar antara kredensial formal guru dan keterampilan kognitif mereka yang sebenarnya (Tatto, 2014; TEDS-M, 2008). Dengan demikian, di Amerika Latin, kurangnya mekanisme seleksi dan pelatihan yang tepat berarti bahwa calon guru cenderung berkinerja rendah, yang justru kebalikan dari negara-negara Asia Timur.

Berlawanan dengan kebijakan yang diterapkan oleh berkinerja tinggi, gaji guru cenderung tetap tanpa insentif yang terkait dengan kinerja, dan ada sedikit mekanisme akuntabilitas, yang berarti bahwa ketidakhadiran guru umum terjadi di banyak negara. Meskipun banyak upaya untuk menerapkannya, tidak ada evaluasi guru di sebagian besar negara, dan tidak ada struktur karier yang jelas (Bruns dan Luque, 2015). Dengan demikian, sebagian besar guru memiliki pekerjaan seumur hidup, yang menukar potensi pendapatan lebih tinggi dengan stabilitas. Fitur-fitur kondisi kerja guru ini sebagian besar adalah hasil dari tekanan besar dari serikat guru di Amerika Latin, yang sangat kuat menurut standar global (Bruns dan Luque, 2015; Bruns et al., 2019; Chambers-Ju dan Finger, 2017; Grindle, 2004). Ini karena serikat di wilayah ini memiliki keanggotaan yang besar yang memfasilitasi aksi terkoordinasi, seperti pemogokan panjang dan penutupan sekolah, serta demonstrasi publik besar di jalanan (Bruns dan Luque, 2015; Bruns et al., 2019; Chambers-Ju dan Finger, 2017; Corrales, 2005; Grindle, 2004; Kaufman dan Nelson, 2004; Palamidessi dan Legarralde, 2006). Meskipun ini tidak unik untuk Amerika Latin, karena serikat guru cenderung menjadi yang terbesar di sektor publik di sebagian besar negara karena besarnya jumlah tenaga pengajar, serikat Amerika Latin telah memperoleh lebih banyak kekuatan dengan mengembangkan aliansi yang kuat dengan partai politik (khususnya di kiri) dan telah menembus pemerintahan dengan menduduki posisi kunci dalam struktur Kementerian Pendidikan.

Contoh paling ekstrem adalah Meksiko, di mana serikat mengendalikan posisi

kunci baik di tingkat federal maupun negara bagian dan banyak menteri pendidikan adalah mantan kepala serikat tingkat negara bagian (Chambers-Ju dan Finger, 2017). Serikat di Amerika Latin telah menentang perubahan yang diperlukan untuk meningkatkan kualitas guru dalam tingkat yang lebih besar daripada wilayah/ negara lain, seperti langkah-langkah yang mencari standar masuk yang lebih tinggi ke program pengajaran, program pelatihan pendidikan yang lebih baik, insentif yang terkait dengan kinerja, evaluasi guru, dan penilaian siswa yang terstandarisasi.

Penolakan keras terhadap kebijakan ini adalah hasil dari konflik kepentingan besar antara apa yang dianggap serikat sebagai ancaman terhadap kekuatan mereka dan kondisi kerja yang menguntungkan bagi anggota mereka, dan kebijakan yang diperlukan untuk meningkatkan kualitas guru dan meningkatkan kemampuan siswa . Dengan kata lain, di negara-negara di mana kualitas guru rendah dan serikat membela kepentingan tenaga kerja yang ada, setiap langkah yang dapat mengancam stabilitas pekerjaan, mengurangi ukuran tenaga pengajar, membuat pekerjaan lebih menuntut, atau berisiko kehilangan manfaat sebagai konsekuensi dari evaluasi kinerja yang tidak menguntungkan, ditentang dengan keras. Konflik paling dalam cenderung muncul sehubungan dengan kebijakan mengenai evaluasi guru. Meskipun reformasi yang menangani aspek ini telah menetapkan insentif yang menarik untuk berkinerja baik dan menawarkan dukungan untuk guru yang perlu meningkatkan, risiko bahwa guru yang secara konsisten berkinerja buruk mungkin akan disanksi atau bahkan diberhentikan tampaknya mengesampingkan manfaat apa pun untuk guru berkinerja tinggi atau keuntungan pembelajaran untuk siswa. Upaya untuk menerapkan sistem evaluasi telah memicu respons kuat dari serikat di banyak negara, termasuk pemogokan keras di Ekuador dan Peru (Bruns dan Luque, 2015).

Sebaliknya, serikat memberikan tekanan politik yang kuat mendukung reformasi yang bertujuan mengurangi ukuran kelas. Manfaat bagi serikat sangat besar, karena ini berarti mempekerjakan lebih banyak guru dan dengan demikian memperluas jumlah anggota, yang merupakan pilihan yang menarik bagi guru karena memfasilitasi pekerjaan mereka dan populer di kalangan orang tua. Namun, ketika serikat menekan pemerintah untuk mengurangi ukuran kelas, mereka secara strategis menyembunyikan manfaat ini bagi anggota mereka dan sebaliknya berargumen bahwa ukuran kelas yang lebih kecil akan memfasilitasi perhatian individual kepada siswa dan dengan demikian meningkatkan kualitas pengajaran.

Narasi ini salah karena, seperti yang telah kita lihat, semua data yang tersedia menunjukkan bahwa mengurangi ukuran kelas itu sendiri tidak memiliki dampak positif pada kemampuan siswa (Bruns dan Luque, 2015; Hanushek, 2002; Hanushek dan Woesssssmann, 2015). Namun, orang tua mudah diyakinkan bahwa ukuran kelas kecil menghasilkan kualitas sekolah yang lebih tinggi. Dengan demikian, pemerintah menghadapi tekanan besar yang telah menyebabkan penurunan ukuran kelas di banyak negara Amerika Latin, hingga sembilan negara di wilayah

ini (Argentina, Brasil, Chili, Kosta Rika, Kuba, Ekuador, Panama, Paraguay, dan Uruguay) memiliki ukuran kelas yang lebih rendah daripada banyak negara OECD yang berkinerja lebih baik, meskipun langkah ini sangat mahal dalam hal ekonomi (Bruns dan Luque, 2015).

Tetapi biaya investasi sumber daya dalam mengurangi ukuran kelas bersifat mendalam dan jangka panjang karena ada keseimbangan yang terlibat, yang tidak tampak jelas bagi pemangku kepentingan lain. Seperti yang telah kita lihat dalam kasus negara-negara berkinerja tinggi di Asia Timur, negara-negara ini memiliki ukuran kelas yang sangat besar karena mereka memilih untuk menginvestasikan sumber daya dalam seleksi guru, pelatihan, dan pengembangan profesional. Dengan demikian, investasi digunakan untuk tenaga pengajar yang lebih kecil, lebih selektif, lebih terlatih, dan lebih tinggi gajinya, yang mencapai hasil siswa yang jauh lebih baik. Pemerintah harus memilih antara menginvestasikan sumber daya dalam guru berkualitas tinggi atau mengurangi ukuran kelas. Secara sederhana: guru berkualitas tinggi dapat mencapai peningkatan pembelajaran yang cepat dalam kelas dengan banyak siswa tetapi mengurangi ukuran kelas, sambil menjaga kualitas tenaga pengajar rendah, tidak akan meningkatkan kemampuan siswa . Daya tarik kelas kecil bagi orang tua dan insentif besar yang dimiliki serikat untuk mengurangi ukuran kelas menyisakan pemerintah dalam ikatan ganda antara biaya politik yang tinggi dari menolak langkah yang populer dan biaya jangka panjang terhadap kualitas sistem pendidikan. Sejauh ini, di mana biaya politik tampaknya tidak dapat diatasi, pemerintah memiliki sedikit pilihan selain mengurangi ukuran kelas, sebuah tren yang tidak hanya ada di Amerika Latin Amerika tetapi di sebagian besar negara OECD.

Sistem pendidikan di Amerika Latin ditandai oleh tingkat ketimpangan yang besar. Dalam hal inklusi, hasil dari PISA mengungkapkan tragedi yang mengerikan: antara 40% dan 60% dari siswa berusia lima belas tahun di sekolah di Uruguay, Kosta Rika, Meksiko, Kolombia, Brasil, dan Peru adalah berkinerja rendah, di Chili proporsinya sedikit lebih rendah (35%) tetapi di Republik Dominika mencapai lebih dari 80% siswa. Dibandingkan dengan rata-rata OECD sebesar 21% siswa, ini mewakili kegagalan besar sistem pendidikan (OECD, 2016b, 2016c dan 2018a). Tetapi gambarannya bahkan lebih suram jika kita mempertimbangkan fakta bahwa tingkat putus sekolah tinggi, sehingga di sebagian besar negara di wilayah ini antara 25% dan 40% dari siswa berusia lima belas tahun tidak lagi bersekolah; tampaknya masuk akal untuk mengasumsikan bahwa siswa yang telah putus sekolah memiliki tingkat kinerja yang lebih rendah, menghasilkan kesimpulan bahwa tingkat kinerja keseluruhan di antara seluruh populasi siswa berusia lima belas tahun bahkan lebih buruk daripada yang disarankan oleh data PISA.

Dalam hal fairness, dampak latar belakang sosial-ekonomi keluarga pada kemampuan siswa lebih tinggi dari rata-rata OECD di sebagian besar negara Amerika Latin, tetapi tidak semua. Perlu diperhatikan bahwa dampak latar belakang sosial-

ekonomi cenderung lebih kecil ketika sebagian besar siswa memiliki tingkat kinerja yang rendah, seperti yang terjadi di Meksiko, tetapi lebih sulit untuk meminimalkan dampak latar belakang keluarga di negara-negara dengan tingkat kinerja yang lebih tinggi, seperti Chili.

Untuk mengukur ekuitas, PISA sering membandingkan variasi dalam kemampuan siswa antar sekolah dengan variasi yang ditemukan dalam sekolah. Asumsinya adalah bahwa tingkat variasi antar sekolah yang lebih besar mengungkapkan ketimpangan yang lebih besar, karena perbedaan dalam kemampuan siswa diasumsikan sangat terkait dengan siswa yang bersekolah di berbagai jenis sekolah dan/atau sekolah yang berada di lingkungan yang berbeda dalam kekayaan keluarga, sehingga mempengaruhi komposisi sosial-ekonomi siswa dan alokasi sumber daya antar sekolah. Bertentangan dengan harapan, indeks ketimpangan ini yang dikembangkan oleh PISA menunjukkan bahwa di sebagian besar negara Amerika Latin, variasi antar sekolah jauh lebih kecil daripada rata-rata OECD (OECD, 2018a). Karena PISA telah berulang kali menunjukkan bahwa data yang berantakan tidak boleh menghalangi cerita yang baik, OECD secara mengejutkan menyimpulkan bahwa "variasi sebagian besar disebabkan oleh perbedaan kinerja antar sekolah," berbeda dengan "sistem pendidikan komprehensif—yang tidak memisahkan siswa berdasarkan program atau sekolah berdasarkan kemampuan mereka—yang sering cenderung memiliki variasi kinerja antar sekolah yang kecil." OECD juga menyimpulkan bahwa variasi antar-sekolah yang diduga "besar" di Amerika Latin adalah karena "sifat masyarakat mereka yang terpisah" (OECD, 2018a). Ini sangat kontras dengan cara indeks yang sama digunakan berulang kali untuk menyimpulkan bahwa, karena variasi antar-sekolah rendah di Spanyol (seperti di sebagian besar negara Amerika Latin), sistem pendidikan itu adil. Masalahnya, tentu saja, terletak pada indeks itu sendiri.

Alasan mengapa indeks yang dianggap sebagai indeks ekuitas ini memberikan hasil yang sangat berbeda dengan ukuran ekuitas lainnya adalah bahwa di negara-negara di mana pengulangan kelas tinggi (seperti di Amerika Latin dan Spanyol), ada variasi yang jauh lebih besar di dalam sekolah, karena proporsi besar siswa berusia lima belas tahun yang disurvei oleh PISA berada satu atau dua tingkat di bawah kelas modal mereka. Di semua negara Amerika Latin, pengulangan kelas tinggi, dengan lebih dari 25% siswa di sebagian besar negara mengulang kelas setidaknya sekali, angka yang meningkat menjadi lebih dari 40% siswa di Kolombia. Dengan demikian, dalam konteks tingkat pengulangan kelas yang tinggi, indeks ini bukan indikator yang dapat diandalkan untuk tingkat ekuitas, baik tinggi maupun rendah. Dalam kasus Chili, analisis rinci di menggunakan hasil dari siswa dari kelas yang sama dalam ujian nasional menunjukkan bahwa ada korelasi kuat dengan daerah tempat sekolah berada (Fontaine dan Urzúa, 2018).

Seperti yang telah kita lihat, PISA merekomendasikan kebijakan "komprehensif" secara umum, dan khususnya untuk Amerika Latin, tetapi juga menyimpulkan bahwa

pengulangan kelas "sering tidak adil dan selalu mahal" (OECD, 2018a). Masalahnya adalah bahwa di masyarakat dengan tingkat ketimpangan ekonomi dan sosial yang tinggi, seperti yang ditunjukkan oleh indeks Gini (Bank Dunia, 2021) dan di mana orang tua memiliki perbedaan besar dalam tingkat keterampilan mereka (OECD, 2019e), mengadopsi rekomendasi untuk mengikuti "kebijakan komprehensif" (yaitu, tanpa streaming atau pengelompokan berdasarkan kemampuan siswa) tampaknya berjalan seiring dengan pengulangan kelas. Tampaknya mungkin bahwa di antara masyarakat dengan tingkat ketimpangan yang tinggi, anak-anak memulai sekolah dengan titik awal yang sangat berbeda dalam hal keterampilan dasar dan menerima tingkat dukungan yang sangat berbeda dari keluarga mereka sepanjang sekolah. Dalam konteks ini, kebijakan 'komprehensif' yang berbasis pada prinsip memperlakukan semua siswa secara sama, mungkin berakhir dengan meninggalkan beberapa siswa begitu jauh di belakang sehingga pada suatu titik satu-satunya adalah bagi mereka untuk mengulang kelas. Seperti yang telah kita lihat, studi eksperimental telah menunjukkan bahwa ketika ada perbedaan besar antara siswa, streaming dapat memberikan kesempatan yang jauh lebih baik bagi siswa berkinerja rendah untuk mencapai potensi mereka (Duflo et al., 2011; Kremer et al., 2013). Kasus Singapura dengan jelas menunjukkan bahwa pelacakan awal adalah kebijakan yang efisien untuk melawan tingkat pengabaian sekolah dini ketika tingkatnya tinggi. Bahkan setelah Singapura menjadi berkinerja tinggi dalam PISA, pelacakan awal di pendidikan menengah bawah menghasilkan tingkat kemampuan siswa yang tinggi tanpa mengorbankan ekuitas.

Secara historis di Amerika Latin, keluarga dan siswa telah secara aktif membela pendidikan sebagai mesin mobilitas sosial, menghasilkan gerakan sosial yang kuat menentang pendidikan swasta dan mendukung akses gratis ke universitas. Pemogokan siswa di Chili pada tahun 2011 mengilustrasikan poin ini dengan jelas. Sebagai konsekuensi dari tekanan politik besar ini, di Amerika Latin sekolah-sekolah yang dibiayai pemerintah dan dikelola secara pribadi hampir tidak ada, kecuali di Chili, di mana mereka mewakili hampir setengah dari sekolah dan telah memainkan peran besar dalam meningkatkan kemampuan siswa (Fontaine dan Urzúa, 2018). Gerakan sosial ini menganggap apa yang disebut sebagai kebijakan 'komprehensif' sebagai elemen penting dari ekuitas, sangat sejalan dengan rekomendasi dari OECD. Sebagai konsekuensinya, tidak ada trajektori yang berbeda hingga usia lima belas atau enam belas tahun dan sangat sedikit siswa yang memilih pendidikan vokasional di tingkat menengah atas (OECD, 2016b, dan 2016c), karena keluarga menganggap universitas sebagai satu-satunya cara untuk memastikan pekerjaan yang baik bagi anak-anak mereka.

Amerika Latin sayangnya adalah contoh utama dari apa yang salah ketika kebijakan pendidikan yang berjalan dengan baik di masyarakat yang sudah egaliter (seperti negara-negara Nordik) diterapkan di masyarakat tidak egaliter dengan keyakinan bahwa mereka akan mencapai hasil yang serupa dalam hal kualitas dan, lebih penting, ekuitas. Kebijakan 'komprehensif' di negara-negara Amerika Latin

menyiratkan jalur monolitik yang merupakan satu-satunya pilihan yang tersedia untuk populasi siswa yang sangat beragam, menciptakan ilusi bahwa sistem pendidikan seperti ini menawarkan semua siswa kesempatan yang sama untuk berhasil.

Amerika Latin mewakili laboratorium untuk penyelidikan tentang hasil dari kebijakan tersebut dalam masyarakat dengan tingkat ketimpangan yang tinggi: tingkat putus sekolah yang tinggi, tingkat pengulangan kelas yang tinggi, sistem VET yang hampir tidak ada, dan standar rendah untuk memaksimalkan jumlah siswa yang maju melalui sistem pendidikan meskipun dengan tingkat kinerja mereka yang rendah. Kemungkinan besar bahwa kualitas rendah guru membuatnya semakin sulit untuk mencapai tingkat kemampuan siswa yang baik ketika populasi siswa yang beragam hanya memiliki satu jalur dan, bertentangan dengan harapan, membuat hasil yang ekuitatif menjadi tidak mungkin. Hasil yang buruk tersebut menghasilkan tingkat frustrasi yang intens bahkan di kalangan siswa yang mencapai tingkat pencapaian pendidikan tinggi secara formal, karena mereka memiliki tingkat pengetahuan dan keterampilan yang rendah dan oleh karena itu tidak memperoleh pengembalian yang diharapkan. Ketika sistem pendidikan menawarkan janji-janji besar melalui tingkat pendaftaran yang tinggi, tetapi gagal memberikan kualitas, mereka memunculkan kebencian, yang tercermin dalam protes siswa besar-besaran yang secara periodik melanda Amerika Latin. Sistem seperti itu tidak hanya gagal bagi mereka yang putus sekolah. Sistem ini juga gagal bagi mereka yang tetap bertahan.

5.3. APA YANG TELAH DIPELAJARI NEGARA-NEGARA DARI KEJUTAN PISA?

Dari waktu ke waktu, beberapa negara memiliki hasil yang lebih buruk dari yang diharapkan dalam PISA dan ini menghasilkan debat kebijakan yang intens tentang pendidikan yang memberikan tekanan pada pemerintah untuk menerapkan reformasi. Reaksi kuat terhadap hasil yang mengecewakan dalam PISA ini dikenal sebagai 'kejutan PISA'. Kasus yang lebih dikenal adalah Jerman, Denmark, dan Jepang, yang sering disebut sebagai contoh dampak kuat PISA pada kebijakan pendidikan (Baird et al., 2016; Breakspear, 2014; Egelund, 2008; Ertl, 2006; Martens dan Niemann, 2010; Martens et al., 2016; Ringarp, 2016; Takayama, 2008; Waldow, 2009).

Namun, mengejutkan bahwa setelah lebih dari dua puluh tahun siklus PISA, sangat sedikit negara di mana hasil PISA telah menyebabkan penerapan reformasi pendidikan. Penting juga untuk mempertimbangkan apakah reformasi pendidikan tersebut sejalan dengan rekomendasi kebijakan dari PISA dan, yang paling penting, apakah mereka meningkatkan kemampuan siswa .

Jerman tampaknya mengharapkan untuk diakui sebagai berkinerja tinggi dalam siklus PISA pertama, tetapi akhirnya berkinerja di bawah rata-rata OECD dan lebih buruk dari banyak negara Eropa (OECD, 2001). Data PISA juga menunjukkan

bahwa latar belakang sosial-ekonomi siswa dan status imigran memiliki dampak besar pada hasil siswa, memunculkan kekhawatiran tentang tingkat ekuitas yang rendah dalam sistem pendidikan Jerman. Fakta bahwa hasil buruk ini mengejutkan sangat luar biasa dan menyoroti fitur penting dari strategi dampak yang dikembangkan oleh PISA. Sejak awal, PISA telah mengembangkan strategi komunikasi yang sangat proaktif yang menargetkan media di semua negara yang berpartisipasi dan menyediakan data di muka (di bawah embargo), serta pesan kebijakan terpenting yang dikembangkan untuk setiap negara. Kolaborasi dengan media ini juga mencakup wawancara dengan staf OECD oleh media besar, menargetkan negara-negara di mana dampaknya paling besar. Upaya media begitu besar sehingga PISA telah mengembangkan peluncuran di berbagai tingkat: peluncuran global, regional, dan nasional. Terkait yang terakhir, PISA bekerja sama dengan pemerintah untuk mempersiapkan peluncuran bersama di konferensi pers setelah kesimpulan utama dibahas. Presentasi publik hasil bersama-sama dengan pemerintah di seluruh dunia sangat memfasilitasi diskusi kebijakan internal yang ingin dipromosikan oleh PISA dalam negara-negara, karena ini menempatkan pemerintah saat ini di pusat debat dan mengangkat OECD ke peran sebagai perantara yang jujur.

Akibatnya, dampaknya dicapai terutama melalui media, yang memberikan perhatian lebih besar pada temuan dengan menyoroti hasil buruk. Ini setidaknya sebagian menjelaskan apa yang terjadi di Jerman ketika hasil PISA 2000 diluncurkan, karena tingkat kinerja yang rendah tidak mungkin mengejutkan pembuat kebijakan, yang sudah tahu bahwa hasil Jerman dalam TIMSS 1995 (Harmon et al., 1997) sangat buruk dan bahwa data yang tersedia dari survei internasional lain menunjukkan bahwa kemampuan siswa di Jerman sudah di bawah sebagian besar negara Eropa lainnya pada tahun 1975, dan terus menurun hingga tahun 2000 (Hanushek dan Woessmann, 2015; Martens dan Niemann, 2010). Namun, hasil survei internasional sebelumnya tidak memiliki dampak serupa pada media dan karena itu tidak diketahui secara luas. Dengan menciptakan skandal media, PISA memang menarik perhatian publik dan pemangku kepentingan lainnya, yang dapat memberikan tekanan pada pemerintah untuk bertindak.

Dalam laporan OECD yang mengklaim bahwa PISA adalah pemicu di Jerman untuk paket reformasi yang menghasilkan peningkatan cepat dalam kemampuan siswa , fakta bahwa pendekatan ini bertujuan untuk menciptakan dampak media yang signifikan diakui secara terbuka seperti yang ditunjukkan oleh kutipan berikut:

> Sementara hasil TIMSS hampir tidak dilaporkan, surat kabar besar menerbitkan bagian khusus empat, lima, dan enam halaman tentang hasil PISA. Berita dan diskusi tentang hasil tersebut ada di mana-mana di radio dan televisi. Berita tentang hasil buruk Jerman mendapat liputan jauh lebih besar di Jerman daripada berita mengejutkan bahwa Finlandia memuncaki tabel liga PISA di Finlandia [...] Masing-masing pihak (politik) telah efektif diblokir oleh pihak lain selama bertahun-tahun, menghasilkan kebuntuan pada

> perubahan kebijakan pendidikan. Tetapi "kejutan PISA" mengubah semua itu. Sekarang, untuk pertama kalinya dalam beberapa tahun, perubahan nyata dimungkinkan dalam skala yang mengejutkan besar. Kegaduhan di pers mencerminkan reaksi yang sangat kuat dari publik terhadap hasil PISA. Politisi yang mengabaikannya mempertaruhkan karier mereka. (OECD, 2011)

Kutipan ini juga mencerminkan atribut unik di antara survei internasional yang ditekankan oleh PISA dengan bangga: dengan memperbesar hasil buruk di pers, ini mengintensifkan tekanan dari publik dan pemangku kepentingan sehingga pemerintah akhirnya terjepit antara dua pilihan sulit. Akibatnya, mereka perlu terlihat bertindak cepat. Meskipun PISA juga mengklaim bahwa itu memfasilitasi pekerjaan pemerintah dengan menyediakan solusi yang tepat, ini adalah pernyataan yang berlebihan untuk sedikitnya. Dalam hal apa pun, tampaknya kontradiktif bahwa PISA membanggakan biaya yang ditimbulkannya pada pemerintah hingga mengklaim bahwa pembuat kebijakan dapat mempertaruhkan karier mereka, karena pemerintah yang sama itulah yang telah memutuskan, mendanai, dan mengimplementasikan partisipasi dalam PISA. Selain itu, memaksa pemerintah untuk merespons dengan cepat terhadap kegemparan publik tidak tampak sebagai strategi terbaik untuk memastikan analisis mendalam dan pencarian solusi kebijakan yang sesuai yang dibutuhkan setiap negara. Di satu sisi, strategi "kagum dan kaget" ini cenderung memicu respons cepat yang salah dari pemerintah. Di sisi lain, tidak tampak sesuai bagi organisasi yang dipimpin oleh anggota seperti OECD untuk memainkan permainan menunjuk dan mempermalukan terhadap anggotanya sendiri.

Laporan OECD yang sama mengutip Edelgard Bulmahn, yang saat itu menjadi Menteri Pendidikan Jerman, yang mengklaim bahwa:

> sistem tripartit sekolah menengah adalah cerminan dari sistem feodal, sistem yang hanya membutuhkan sedikit orang dengan kualifikasi tinggi, beberapa dengan pendidikan tingkat menengah, dan sisanya dengan hanya pendidikan dasar. (OECD, 2011)

Andreas Schleicher (yang dikenal luas sebagai bapak PISA) selalu mendukung pandangan ini, tetapi dalam laporan ini dia melangkah lebih jauh dan menyatakan bahwa setelah jatuhnya Tembok Berlin,

> sistem Jerman Barat diterapkan di Timur. Hilang dari Jerman Timur adalah sistem pendidikan mereka yang lebih adil, tanpa pelacakan, bersama dengan sistem pendidikan anak usia dini yang luar biasa (OECD, 2011)

Di sini, Schleicher dengan jelas menyoroti kontras antara apa yang dia sebut sistem pendidikan "feodal" dan "komunis" yang sebenarnya dan menunjukkan preferensi ideologis yang jelas untuk yang terakhir dalam interpretasi yang keliru tentang "ekuitas", meskipun kegagalan Soviet yang mencolok (OECD, 2011).

Sementara dalam kasus Finlandia, PISA mengembangkan rekomendasi kebijakannya secara bertahap setelah hasil siklus pertama, dalam kasus Jerman

kesimpulan bahwa elemen paling merugikan dari sistem pendidikannya adalah pelacakan awal dan keberadaan setidaknya tiga jalur dari pendidikan menengah bawah diadopsi segera. Fakta bahwa Andreas Schleicher adalah orang Jerman mungkin telah berkontribusi secara positif dan negatif, melalui pemahaman yang lebih baik tentang sistem pendidikan dan mungkin prasangka yang biasanya terkait dengan pengalaman pribadi langsung.

Apa pun alasannya, PISA menghubungkan baik tingkat kemampuan siswa yang rendah maupun tingkat ekuitas yang rendah dengan pelacakan awal dan sistem pendidikan dan pelatihan vokasional yang berkembang baik yang menarik proporsi siswa yang signifikan (OECD, 2011). Kontras antara keberhasilan tak terduga Finlandia dan kegagalan tak terduga Jerman digunakan untuk menciptakan narasi yang kuat yang tetap berpengaruh hingga saat ini: kebijakan komprehensif di Finlandia dikaitkan dengan tingkat ekuitas yang tinggi, yang pada gilirannya menghasilkan tingkat kualitas yang tinggi, sementara pelacakan awal di Jerman dikaitkan dengan tingkat kemampuan siswa yang rendah dan ketimpangan besar. Tetapi rekomendasi kuat ini tidak pernah diikuti oleh Jerman, juga tidak oleh negara-negara Eropa lain dengan pelacakan awal seperti Swiss dan Belanda.

Jerman adalah republik federal dengan enam belas negara bagian (Länder) yang memiliki tanggung jawab penuh atas pendidikan dan mengoordinasikan kegiatan mereka melalui Konferensi Tetap Menteri Pendidikan (Kultusministerkonferenz, KMK). "Kejutan PISA" menghasilkan debat kebijakan yang intens di Jerman yang mengarah pada reformasi penting. Ini termasuk penetapan standar pendidikan nasional pada tahun 2004 yang mendefinisikan elemen kurikuler untuk mata pelajaran inti, serta tujuan bersama untuk semua negara bagian; setiap negara bagian kemudian diwajibkan untuk mengembangkan kurikulum wajib penuh yang selaras dengan tujuan ini (Ertl, 2006; OECD, 2011; Tarelli et al., 2012). Reformasi juga mengarah pada pembentukan Institut untuk Peningkatan Kualitas Pendidikan pada tahun 2003, yang mengevaluasi apakah kemajuan dicapai menuju standar ini.

Pada Juni 2006, Konferensi Tetap Menteri Pendidikan mengadopsi strategi untuk pemantauan pendidikan yang mencakup penilaian siswa nasional, dirancang secara independen oleh Institut untuk Peningkatan Kualitas Pendidikan, serta partisipasi dalam survei komparatif internasional. Serikat guru memastikan bahwa kemampuan siswa dalam ujian baru tidak akan dikaitkan dengan gaji guru atau memengaruhi promosi atau retensi mereka (OECD, 2011).

Karena Jerman tidak mengikuti rekomendasi konsisten dan umum dari PISA untuk menunda pendidikan dan pelatihan vokasional hingga tingkat menengah atas, pelacakan awal tetap ada hingga saat ini, serta beberapa jalur akademik dan vokasional yang berbeda (Tarelli et al., 2012).

Dengan demikian, di sekolah menengah bawah, anak-anak dialokasikan ke jalur yang berbeda sesuai dengan tingkat kemampuan mereka. Negara bagian berbeda dalam usia di mana anak-anak dialokasikan ke jalur yang berbeda

(yang bervariasi dari sepuluh hingga dua belas tahun) dan dalam opsi yang mereka tawarkan, meskipun tiga jalur tradisional adalah yang paling umum: Hauptschulbildungsgang yang memungkinkan siswa untuk melanjutkan ke pelatihan vokasional, Realschulbildungsgang yang mengarah ke sekolah menengah atas berorientasi vokasional, dan Gymnasialer Bildungsgang yang memungkinkan siswa untuk memperoleh Abitur, yang memenuhi syarat mereka untuk universitas. Jalur sekolah menengah ini dapat ditawarkan oleh berbagai jenis sekolah yang dikenal sebagai Hauptschule, Realschule, dan Gymnasium.

Pada tahun ajaran 2012–2013, sekitar 14% siswa Jerman di kelas delapan menghadiri Hauptschule, sekitar 23% menghadiri Realschule, dan sekitar 36% menghadiri Gymnasium (Tarelli et al., 2012). Jumlah sekolah yang menawarkan beberapa jalur ini meningkat dan beberapa negara bagian telah merancang ulang penawaran sehingga sekolah menggabungkan setidaknya dua jalur (Gesamtschule).

Pendidikan menengah atas menawarkan jalur yang berbeda yang mencakup rentang luas dari pendidikan umum penuh waktu hingga pendidikan dan pelatihan vokasional ganda, yang mengintegrasikan pembelajaran di tempat kerja (Tarelli et al., 2012). Karena lebih banyak siswa tertarik pada pendidikan dan pelatihan vokasional daripada di sebagian besar negara Eropa lainnya, proporsi siswa yang menghadiri universitas lebih rendah, sebuah fitur yang telah berulang kali dikritik oleh OECD (OECD, 2020d).

Meskipun Jerman memutuskan untuk mempertahankan pelacakan awal, menurut PISA ekuitas meningkat dari tahun 2000 hingga 2015 (OECD, 2018c). Dampak latar belakang sosial-ekonomi pada kemampuan siswa sedikit lebih tinggi dari rata-rata OECD, tetapi jauh lebih rendah dari dampak yang sama di beberapa negara tanpa pelacakan awal, seperti Prancis. Selain itu, 32% siswa dari latar belakang kurang beruntung di Jerman berkinerja pada tingkat kemahiran tinggi, yang lebih tinggi dari rata-rata OECD (25%) dan lebih tinggi dari sebagian besar negara Eropa. Dengan demikian, meskipun latar belakang keluarga memiliki dampak yang lebih kuat, juga benar bahwa proporsi siswa dari latar belakang kurang beruntung yang mencapai tingkat kinerja tinggi jauh lebih besar.

Temuan ini menunjukkan bahwa pelacakan awal itu sendiri tidak selalu memiliki dampak negatif pada kualitas atau ekuitas, tetapi sepenuhnya tergantung pada apakah siswa di setiap jalur memperoleh tingkat pengetahuan dan keterampilan yang baik, apakah penugasan siswa ke jalur didasarkan pada penilaian yang adil terhadap kemampuan siswa daripada faktor pribadi yang dapat menyebabkan diskriminasi (seperti latar belakang sosial-ekonomi keluarga atau status imigran), apakah ada fleksibilitas untuk berpindah antar jalur ketika tingkat kinerja berubah, dan apakah mobilitas antar setiap jalur ke tingkat pendidikan yang lebih tinggi diizinkan. Contoh lain di Eropa termasuk Swiss dan Belanda, dan kita telah membahas Singapura, sebuah berkinerja tinggi dengan pelacakan awal. Selain itu, pengembangan pendidikan dan pelatihan vokasional, daya tariknya bagi siswa,

dan hubungan eratnya dengan perusahaan (melalui pelatihan di tempat kerja), telah menghasilkan tingkat pekerjaan pemuda yang tinggi di Jerman selama krisis ekonomi dibandingkan dengan negara-negara lain di Eropa, karena banyak siswa VET mendapatkan pekerjaan yang membutuhkan keterampilan tingkat menengah dan tinggi (OECD, 2020d dan 2020e).

Dalam konteks Eropa, Jerman telah menerima banyak pengungsi dan migran, terutama sebagai konsekuensi dari krisis Suriah pada tahun 2014 dan 2015, dan telah memberikan suaka kepada jumlah pelamar terbesar di antara negara-negara Eropa. Akibatnya, banyak anak-anak dan remaja yang tiba di Jerman tidak berbicara bahasa tersebut. Proporsi siswa imigran meningkat dari 18% pada tahun 2009 menjadi 22% pada tahun 2018 (OECD, 2019d dan 2020c). Untuk memfasilitasi integrasi siswa ini, beberapa langkah telah diterapkan untuk mendukung imigran, termasuk program dasar untuk belajar bahasa Jerman (Bergseng et al., 2019; Fazekas dan Field, 2013; OECD, 2020f). Namun, ini terbukti sulit, sebagaimana diilustrasikan oleh fakta bahwa kemampuan siswa kelahiran asing memburuk dari tahun 2009 hingga 2018, dan bahwa mereka menghadapi tingkat putus sekolah dini yang lebih tinggi (OECD, 2020f). Dalam kasus khusus ini, VET telah terbukti sebagai jalur yang memungkinkan siswa imigran untuk memperoleh keterampilan dasar dan praktis yang kuat lebih cepat, sehingga memfasilitasi masuknya mereka ke pasar tenaga kerja (Bergseng et al., 2019; Fazekas dan Field, 2013; OECD, 2020f).

Pertanyaan yang paling penting adalah: apakah "kejutan PISA" efektif dalam mempromosikan reformasi yang mengarah pada peningkatan kemampuan siswa ? Meskipun PISA secara luas mengklaim bahwa ini adalah kasusnya, menurut pandangan kami, data dari PISA dan survei internasional lainnya menunjukkan bahwa ini dapat diperdebatkan (lihat Martens dan Niemann, 2010; Martens et al., 2016). Menurut PISA, sementara kemampuan siswa berusia lima belas tahun dalam membaca meningkat perlahan dan bertahap hingga tahun 2012, kinerja tersebut tetap pada tingkat sekitar rata-rata OECD sejak saat itu. Siswa Jerman memiliki titik awal yang lebih baik dalam matematika (OECD, 2004) dan sains (OECD, 2007), yang tetap lebih atau kurang stabil hingga tahun 2012 dan menurun setelahnya.

Survei internasional lain menunjukkan bahwa, di antara siswa sekolah dasar, kinerja dalam membaca lebih rendah daripada negara-negara Eropa lainnya dan tetap stabil dari tahun 2001 hingga 2016 (Mullis et al., 2017), sementara kinerja dalam sains dan matematika tetap stabil sejak tahun 2007 dan juga lebih rendah dari kemampuan siswa di banyak negara Eropa (Mullis et al., 2020). Dengan demikian, data dari survei internasional tidak menunjukkan peningkatan signifikan seiring waktu, meskipun peningkatan besar dalam proporsi siswa imigran mungkin telah berkontribusi pada penurunan yang diamati dalam beberapa tahun terakhir.

Jika kita menganalisis negara-negara lain yang mengalami apa yang disebut "kejutan PISA", kita menyadari bahwa reaksi kebijakan sangat berbeda, tetapi tidak ada yang memiliki dampak signifikan pada kemampuan siswa (Niemann

dan Martens, 2018). Denmark juga terkejut dengan hasil PISA pertamanya, yang tidak hanya lebih buruk dari yang diharapkan tetapi juga di bawah tingkat kinerja tetangga Skandinavia, terutama Finlandia (OECD, 2001). Ini mengejutkan di negara dengan tingkat investasi pendidikan yang tinggi.

Namun, pemerintah tidak menerapkan reformasi hingga tinjauan internasional mendalam dapat menganalisis secara rinci kekuatan dan kelemahan sistem pendidikan, dan rekomendasi kebijakan dikembangkan berdasarkan beberapa studi (Breakspear, 2014; Egelund, 2008). Rekomendasi tersebut mencakup pengembangan penilaian siswa, peningkatan pelatihan pra-jabatan guru, yang dianggap terlalu generalis dalam pendekatannya, dan memanfaatkan tingkat investasi yang tinggi untuk mengembangkan pelatihan dalam jabatan bagi guru. Sebagian besar reformasi di Denmark bertujuan untuk menerapkan penilaian nasional dan memberikan dukungan bagi siswa dari latar belakang kurang beruntung (Egelund, 2008). Meskipun pendekatan yang lebih terperinci ini, kemampuan siswa Denmark berusia lima belas tahun tidak meningkat secara signifikan seiring waktu menurut PISA (2000–2018) (OECD, 2019f). Kinerja mereka dalam membaca dan sains mengikuti trayektori datar, dengan skor serupa dengan rata-rata OECD, sementara kinerja mereka dalam matematika menurun hingga tahun 2012 dan kemudian kembali ke tingkat yang diamati pada siklus pertama.

Data dari TIMSS dan PIRLS mendukung kesimpulan bahwa Denmark tidak meningkat seiring waktu, dalam hal ini dengan melihat kemampuan siswa sekolah dasar: tidak ada perubahan signifikan yang diamati antara tahun 2007 dan 2019 dalam matematika dan sains, dan tidak ada perubahan yang terjadi dalam membaca antara tahun 2006 dan 2016 (Mullis et al., 2017 dan 2020). Di semua domain, siswa Denmark terus dikalahkan oleh Norwegia, Finlandia, dan Swedia, memberikan dukungan tambahan pada gagasan bahwa investasi itu sendiri bukan jaminan hasil siswa yang lebih baik.

Jepang juga sering disebut sebagai contoh kejutan PISA, tetapi dalam kasus ini tampaknya merupakan reaksi dari berkinerja tinggi terhadap sedikit penurunan kinerja dalam membaca pada PISA 2003. Jepang telah menjadi berkinerja tinggi setidaknya sejak tahun 1975 menurut survei internasional sebelumnya, dan terus meningkat hingga tahun 2000 (Hanushek dan Woessmann, 2015). Ketika siklus PISA pertama berlangsung pada tahun 2000, semua perhatian media terfokus pada Finlandia, yang menjadi berkinerja tertinggi dalam membaca (domain utama dalam siklus awal), sementara Jepang, berkinerja tertinggi dalam matematika dan "berkinerja tertinggi bersama" dengan Korea dalam sains (OECD, 2001), tidak menghasilkan minat.

Diperdebatkan bahwa pelaporan media yang bias tentang hasil PISA pada tahun 2003 digunakan sebagai kesempatan oleh pemerintah untuk menghentikan reformasi kurikulum yang tidak populer yang dikenal sebagai yutori (Takayama, 2008). Sekali lagi, menurut PISA tidak ada perubahan besar yang diamati dalam

kemampuan siswa Jepang dari tahun 2000 hingga 2015, dan selama periode ini negara tersebut tetap berkinerja tinggi, terutama dalam sains dan matematika (OECD, 2019g). Hasil dari survei internasional lain lebih positif, dan menunjukkan bahwa, meskipun menjadi berkinerja tinggi, siswa Jepang terus meningkat dalam matematika dan sains baik di kelas empat maupun kelas delapan (meskipun tidak ada perubahan signifikan yang diamati antara tahun 1995 dan 2011) (Mullis et al., 2020). Dengan demikian, peningkatan terjadi jauh setelah kejutan PISA dan kemungkinan besar tidak terkait dengan reformasi yang diterapkan sebagai reaksi terhadapnya.

Data menunjukkan bahwa reaksi pertama terhadap hasil PISA terutama terdiri dari kemarahan media, yang seharusnya berfungsi sebagai panggilan bangun bagi pemerintah untuk bertindak. Fakta bahwa media bertindak sebagai mediator dalam menciptakan narasi seputar hasil PISA adalah konsekuensi langsung dari upaya yang dilakukan PISA untuk berinteraksi dengan media di seluruh dunia. Meskipun PISA membanggakan bahwa ini memaksa pemerintah untuk bereaksi, strategi ini melibatkan risiko besar. Yang paling penting adalah bahwa bahkan ketika pemerintah merespons tekanan dengan tergesa-gesa menerapkan reformasi, data menunjukkan bahwa hal ini tidak memiliki dampak pada kemampuan siswa. Ini mungkin karena (a) pemerintah mengikuti rekomendasi kebijakan yang ternyata salah, (b) pemerintah menggunakan data dan analisis tambahan untuk menangani kelemahan yang tidak diidentifikasi oleh data PISA dan karena itu menerapkan reformasi yang tidak selaras dengan rekomendasi PISA dan memiliki dampak pada variabel yang tidak diukur oleh PISA, atau (c) pemangku kepentingan dengan kepentingan pribadi memanfaatkan kegemparan media dan meningkatkan tekanan pada pemerintah untuk menerapkan kebijakan yang menguntungkan bagi mereka tetapi tidak selalu bagi siswa.

5.4. APA YANG BISA KITA PELAJARI DARI NEGARA-NEGARA YANG MENINGKAT DI EROPA?

DALAM konteks Eropa, ada kelompok negara yang berbeda yang telah meningkat dengan cepat seiring waktu. Seperti halnya dengan negara-negara berkinerja tinggi di Asia, peningkatan tersebut tampaknya sebagian besar tidak terkait dengan rekomendasi kebijakan PISA. Kami akan menganalisis kebijakan mana yang terbukti berhasil, sejauh mana kebijakan tersebut selaras dengan rekomendasi kebijakan PISA, dan sejauh mana PISA telah belajar dari mereka.

Polandia

Polandia bergabung dengan PISA pada siklus pertama (2000) dan berkinerja di bawah rata-rata OECD dalam membaca, matematika, dan sains. Kinerja siswa meningkat dengan cepat hingga Polandia menjadi negara berkinerja tinggi di Eropa pada tahun 2012, tetapi kemudian menurun pada tahun 2015 (OECD, 2019h).

Data dari TIMSS mendukung temuan ini karena kemampuan siswa sekolah dasar di Polandia meningkat dari tahun 2011 hingga 2015 dan menurun pada tahun 2019 (Mullis et al., 2020). Selain itu, data dari PIRLS menunjukkan bahwa siswa sekolah dasar memiliki tingkat kinerja tinggi pada tahun 2016 (Mullis et al., 2017).

Setelah runtuhnya sistem komunis pada tahun 1989, Polandia mengalami transisi cepat menuju demokrasi parlementer gaya Barat dan ekonomi pasar yang berkembang pesat. Perubahan pertama dalam pendidikan berfokus pada penghapusan indoktrinasi yang diperkenalkan oleh rezim komunis dalam buku teks dan kurikulum. Dibutuhkan hampir satu dekade untuk mempersiapkan reformasi struktural utama sistem pendidikan. Serangkaian reformasi dimulai pada tahun 1999 dengan reformasi struktural, diikuti oleh reformasi kurikulum dan evaluasi pada tahun 2007, dan reformasi pendidikan anak usia dini yang secara bertahap diimplementasikan dari tahun 2009 hingga 2015 (Jakubowski, 2021). Meskipun berdampak positif pada kemampuan siswa , reformasi ini sebagian besar dibatalkan pada tahun 2016 setelah berkuasanya populis sayap kanan, partai PiS (Hukum dan Keadilan).

Reformasi struktural tahun 1999 sangat ambisius karena memperkenalkan beberapa perubahan besar dalam sistem pendidikan secara bersamaan: memperpanjang pendidikan wajib satu tahun, dengan menggantikan delapan tahun pendidikan dasar dengan sembilan tahun pendidikan komprehensif, yang dibagi menjadi dua tahap: enam tahun pendidikan dasar dan tiga tahun pendidikan menengah bawah. Penciptaan tingkat sekolah baru (menengah bawah) adalah perubahan struktural yang paling dramatis, yang selaras dengan implementasi kurikulum baru dan membuka kemungkinan untuk mempekerjakan guru yang tersedia dalam mata pelajaran tertentu. Dengan demikian, semua siswa memiliki akses ke satu tahun tambahan pendidikan wajib yang menunda dimulainya pendidikan menengah atas satu tahun; produk sampingan dari perubahan besar ini adalah bahwa diferensiasi antara jalur akademik dan vokasional dalam pendidikan menengah atas tertunda satu tahun hingga usia enam belas tahun. Dalam pendidikan menengah atas, siswa dapat memilih antara lyceum (akademik, tiga tahun), sekolah teknik (empat tahun), atau sekolah vokasional (dua hingga tiga tahun).

Aspek penting dari reformasi ini adalah meningkatkan pengembangan profesional guru. Kementerian menyelenggarakan program baru, "Sekolah Baru" (Nowa Szkola) untuk melatih sejumlah besar pelatih yang kemudian menyediakan program pengembangan profesional untuk guru, yang mencakup perubahan dalam kurikulum, peningkatan kapasitas untuk mengasumsikan tanggung jawab baru sebagai konsekuensi dari peningkatan otonomi sekolah, pembentukan penilaian sekolah, dan persiapan untuk ujian eksternal (Wisniewski dan Zahorska, 2020). Sekitar 70% dari semua guru Polandia berpartisipasi dalam program ini.

Reformasi ini juga memperkenalkan ujian nasional eksternal standar, yang diimplementasikan pada tahun 2002 di akhir setiap tahap pendidikan. Hasilnya

dievaluasi secara terpusat untuk memastikan standar yang sama. Hasil tersebut tersedia untuk siswa dan guru dan memiliki konsekuensi akademik. Hasil di tingkat sekolah dipublikasikan berdasarkan ukuran kemajuan siswa. Dampaknya pada kemampuan siswa sangat positif terutama bagi siswa yang tertinggal. Langkah-langkah tambahan mencakup perubahan dalam tata kelola menuju desentralisasi sistem pendidikan, yang meningkatkan otonomi sekolah, dan perubahan dalam pendanaan, yang membuat sistem lebih efisien (Jakubowski, 2021).

Kemudian pada tahun 2008, reformasi kurikulum merancang kurikulum yang konsisten dari prasekolah hingga tingkat menengah atas, menentukan hasil pembelajaran sebagai target untuk setiap tahap pendidikan, dan memperkuat mata pelajaran inti di sekolah vokasional. Siswa yang mengikuti gelar vokasional meningkatkan kemampuan kerja mereka secara substansial. Terakhir, reformasi pendidikan anak usia dini yang dimulai pada tahun 2005 memperluas pendidikan wajib satu tahun lagi dengan memajukan usia mulai sekolah menjadi lima tahun. Jadi, secara keseluruhan reformasi ini memperpanjang durasi pendidikan wajib dua tahun.

Paket reformasi yang kompleks ini selaras dengan perubahan cepat yang terjadi dalam ekonomi dan berhasil mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Semakin banyak siswa mendaftar di pendidikan menengah atas (baik akademik maupun vokasional), yang memberikan akses ke pendidikan tersier. Akibatnya, Polandia mengalami salah satu peningkatan terbesar dalam proporsi siswa dengan gelar tersier di Eropa.

Tetapi evaluasi paling meyakinkan dari keberhasilan reformasi tersebut adalah peningkatan drastis dalam kemampuan siswa berusia 15 tahun yang diungkap oleh PISA. Meskipun kompleksitas dan besarnya paket reformasi, kesimpulan yang diambil PISA dari peningkatan di Polandia hampir secara eksklusif berfokus pada fakta bahwa pendidikan dan pelatihan vokasional tertunda satu tahun (OECD, 2011). Penulis lain telah memberikan penekanan lebih besar pada perpanjangan pendidikan wajib satu tahun untuk semua siswa, yang melibatkan penciptaan sekolah menengah bawah baru dengan kurikulum baru dan lebih banyak otonomi, serta penekanan lebih besar pada mata pelajaran inti dalam pendidikan vokasional (Wisniewski dan Zahorska, 2020).

Upaya yang dilakukan oleh pemerintah sangat besar karena reformasi pendidikan diimplementasikan secara paralel dengan reformasi pada pensiun, kesehatan, dan administrasi publik. Biaya politiknya sangat besar, sebagian karena implementasi begitu banyak reformasi struktural secara bersamaan adalah tugas yang sangat besar, dan sebagian karena pengurangan tahun di sekolah dasar, penutupan sekolah pedesaan kecil, dan persyaratan yang lebih tinggi (gelar universitas) untuk guru di tingkat menengah bawah baru menyebabkan beberapa guru kehilangan pekerjaan. Selain itu, kerangka pengembangan profesional baru mengaitkan partisipasi dengan promosi dan kenaikan gaji.

Beberapa alasan di balik penolakan dan pembalikan reformasi adalah contoh yang baik tentang sejauh mana faktor budaya dapat memainkan peran kunci, dan dampak rendah dari data internasional ketika bertentangan dengan nilai-nilai yang dipegang oleh masyarakat, atau segmennya. Fakta bahwa sekolah menjadi wajib untuk anak-anak usia enam tahun dan prasekolah untuk anak usia lima tahun digunakan untuk mengkritik pemerintah karena diduga mengambil anak-anak kecil dari keluarga mereka, kekhawatiran yang lebih kuat di kalangan keluarga pedesaan (Wisniewski dan Zahorska, 2020). Akibatnya, gerakan protes sosial akar rumput diorganisir di bawah slogan "Selamatkan Balita". Meskipun ada banyak data bahwa pendidikan dan perawatan anak usia dini adalah alat terbaik yang memungkinkan anak-anak dari latar belakang kurang beruntung untuk mengejar ketinggalan sebelum mereka mulai sekolah (OECD, 2015d), setelah ketakutan ini dipicu, kebijakan tersebut ditolak, dan usia mulai sekolah wajib dinaikkan menjadi tujuh tahun.

Biaya politik dari implementasi paket reformasi yang ambisius ini berarti bahwa pemerintah runtuh segera setelahnya, dan beberapa elemen reformasi tidak pernah diimplementasikan oleh pemerintah berikutnya (misalnya, ujian matematika standar wajib di akhir sekolah menengah atas ditunda hampir selama sepuluh tahun) (Jakubowski, 2021). Biaya politik yang tinggi dan fakta bahwa reformasi tersebut diimplementasikan meskipun ditolak keras oleh serikat guru mungkin telah berkontribusi pada dukungan populer untuk membalikkan reformasi pada tahun 2016 (Jakubowski, 2021). Tidak pasti apakah paket reformasi yang ambisius seperti itu dapat mencapai konsensus tanpa konsesi besar dan penundaan; beberapa berpendapat bahwa ini sangat tidak mungkin (Jakubowski, 2021).

Portugal

Dalam siklus PISA pertama (2000), siswa Portugal berkinerja jauh di bawah rata-rata OECD dan hampir berada di dasar peringkat (OECD, 2001). Ini tidak mengejutkan, karena Portugal sudah berkinerja buruk dalam TIMSS 1995 (Harmon et al., 1997) dan tidak memiliki kompleks superioritas seperti yang tampaknya dialami oleh negara-negara lain yang terguncang oleh hasil PISA. Sebaliknya: akses universal ke pendidikan, durasi pendidikan wajib, dan tingkat penyelesaian secara tradisional tertinggal di belakang negara-negara Eropa lainnya, sehingga Portugal tidak memiliki harapan tinggi. Sebagai contoh, cukup disebutkan bahwa sekolah wajib diperpanjang dari tiga menjadi empat tahun pada tahun 1956 untuk anak laki laki, dan 1961 untuk anak perempuan, menjadi enam tahun pada tahun 1967, hingga kelas sembilan pada tahun 1986, dan hingga kelas dua belas baru-baru ini pada tahun 2012 (Crato, 2023).

Meskipun dengan awal yang tidak menjanjikan ini, kinerja Portugal dalam PISA meningkat hingga tahun 2015, dan ini adalah satu-satunya negara OECD yang menunjukkan tren positif di ketiga domain (OECD, 2017; Maroco, 2023). Kemajuan

tersebut berarti bahwa siswa berusia lima belas tahun di Portugal telah berkembang dari berkinerja setara satu tahun sekolah di belakang rata-rata OECD, menjadi berkinerja pada tingkat yang sama dengan rata-rata OECD. Peningkatan ini terjadi karena kombinasi dua tren positif: proporsi siswa berkinerja rendah menurun, sementara proporsi siswa berkinerja tinggi meningkat (OECD, 2016; Maroco, 2023). Ini menunjukkan bahwa reformasi dapat meningkatkan kualitas dan ekuitas sistem pendidikan secara bersamaan, dengan mendukung siswa yang kesulitan dan mengembangkan potensi siswa berkinerja tinggi (OECD, 2016; Maroco, 2023).

Namun, dalam PISA 1982 kinerja Portugal menurun, yang mungkin disebabkan oleh masalah metodologis yang mengganggu hasil dari siklus ini, atau karena perubahan kebijakan. Data dari survei internasional lain yang menilai siswa di pendidikan dasar juga menunjukkan peningkatan cepat dari tahun 1994 hingga 2015, dan penurunan atau stagnasi pada tahun 2019 dalam matematika dan sains (Mullis et al., 2023), menunjukkan bahwa perubahan kebijakan mungkin bertanggung jawab atas penurunan tersebut.

Peningkatan terbesar dalam hasil PISA terjadi dari tahun 2013 hingga 2016, tepat setelah diperkenalkannya ujian kelas sembilan standar untuk matematika dan Portugis pada tahun 2012, mengarah pada kesimpulan bahwa penilaian dengan taruhan tinggi mungkin merupakan kebijakan dengan dampak terbesar pada kemampuan siswa (Bergbauer et al., 2018; Maroco, 2023). Fakta bahwa beberapa pemerintah berturut-turut memberikan kontinuitas pada reformasi yang dimulai oleh pemerintah sebelumnya adalah kunci keberhasilan Portugal. Peningkatan lebih lanjut dalam kemampuan siswa dicapai meskipun krisis keuangan yang mendalam, yang menyebabkan bailout internasional Portugal dari tahun 2011 hingga 2014. Periode ini ditandai dengan kebijakan penghematan yang signifikan, dan penurunan signifikan dalam tingkat investasi pendidikan (yang berkurang dari 8,4% PDB yang diinvestasikan dalam pendidikan pada tahun 2008 menjadi 6,3% pada tahun 2018) (Maroco, 2023).

Menteri pendidikan, Nuno Crato (2011-2015), menerapkan paket reformasi yang memastikan bahwa peningkatan kemampuan siswa berlanjut. Ini termasuk mendefinisikan target pembelajaran dalam kurikulum, memperkuat mata pelajaran inti, dan menerapkan ujian baru dengan taruhan tinggi (Crato, 2023; Maroco, 2023). Kepemimpinan kepala sekolah diperkuat dan reformasi besar diperkenalkan untuk meningkatkan kualitas profesi mengajar. Ini termasuk persyaratan akademik yang lebih tinggi untuk masuk ke program pendidikan, konten mata pelajaran STEM yang lebih kuat dalam pelatihan guru, pelatihan pra-jabatan yang ditingkatkan, prosedur seleksi yang lebih ketat untuk masuk ke profesi, evaluasi guru, dan kerangka baru untuk pengembangan profesional guru (OECD, 2023). Tujuan penting adalah menurunkan tingkat pengulangan kelas yang tinggi dan tingkat putus sekolah dini yang terkait. Kebijakan tersebut mencakup modernisasi dan pengembangan dua jalur pendidikan dan pelatihan vokasional yang berbeda di tingkat menengah atas,

termasuk hubungan yang lebih kuat dengan industri dan lebih banyak pelatihan di tempat kerja, serta diperkenalkannya kursus-kursus vokasional di menengah bawah mulai dari usia tiga belas (Crato, 2023).

Dampak positif dari kebijakan ini jelas: tingkat putus sekolah menurun dari 43,46% pada tahun 2008 menjadi 28,83% pada tahun 2012 dan 13,7% pada tahun 2018. Hingga hari ini Nuno Crato mengklaim (komunikasi pribadi) bahwa salah satu elemen kunci keberhasilan reformasi tersebut adalah meningkatkan ekspektasi untuk siswa dari latar belakang kurang beruntung melalui penilaian yang lebih menuntut dan konten kurikuler yang selaras, daripada menurunkan standar untuk mempermudah siswa dengan tingkat kinerja rendah untuk memperoleh gelar pendidikan (Crato, 2022). Namun, kemampuan siswa menurun setelah tahun 2016 ketika ujian nasional dengan taruhan tinggi untuk kelas empat dan enam diganti dengan tes diagnostik yang hanya mencakup sampel siswa dan tidak memiliki konsekuensi akademik; evaluasi guru juga dihapuskan (Crato, 2023; Maroco, 2023).

Kesimpulannya, baik di Polandia maupun Portugal, reformasi pendidikan dimulai sebelum siklus PISA pertama dan karena itu bukan hasil dari rekomendasi kebijakan PISA. Yang lebih mengkhawatirkan, reformasi tersebut dibatalkan setelah data PISA menunjukkan bahwa peningkatan kemampuan siswa sangat signifikan. Dengan demikian, data dari PISA tidak digunakan untuk merancang reformasi dan juga tidak cukup untuk mencegah pembalikan kebijakan yang sukses.

Estonia

Beginilah cara pakar pendidikan Estonia, Gunda Tire, menggambarkan dampak peluncuran hasil PISA 2018 di Estonia:

> "Data PISA 2018 dirilis pada 2 April 2018, dan itu menjadi hampir seperti hari libur nasional. Konferensi pers yang dipimpin oleh menteri pendidikan dan penelitian disiarkan secara online, semua saluran media utama hadir, dan berita menyebar cepat—menurut PISA 2018, sistem pendidikan Estonia adalah yang terbaik di Eropa dan termasuk di antara sistem berkinerja terbaik di dunia! Berita malam di TV nasional mencurahkan lebih dari 10 menit untuk meliputi hasil PISA, jurnalis telah mewawancarai siswa dan guru dari berbagai sekolah perkotaan dan pedesaan, dan semua merasa bahwa mereka secara pribadi telah berkontribusi dan sangat bangga dengan prestasi mereka. (Tire, 2018)"

Estonia bergabung dengan PISA pada tahun 2006 dengan tingkat kemampuan siswa yang serupa dengan rata-rata OECD dalam membaca, sedikit di atas rata-rata OECD dalam matematika, dan jauh lebih baik daripada dalam sains (OECD, 2019j). Sejak itu, kinerja dalam membaca meningkat secara terus-menerus, melampaui rata-rata OECD pada tahun 2012 dan terus meningkat dalam siklus berikutnya, sementara peningkatan dalam matematika lebih kecil, dan sains tidak menunjukkan peningkatan dari tahun 2006 hingga 2018. Meskipun sedikit atau

tidak ada peningkatan dalam dua domain terakhir, kemampuan siswa tetap jauh di atas rata-rata OECD dalam sains dan matematika. Mengungkapkan bahwa PISA mengangkat Estonia ke status "bintang PISA" pada tahun 2018, meskipun Estonia tidak berkinerja lebih baik di semua domain pada siklus tersebut. Bahkan, pada PISA 2012 ketika negara tersebut mencapai peningkatan paling tajam dan tingkat kinerja tertinggi: puncak dalam sains (yang menurun setelahnya), serta dalam matematika (yang tetap tidak berubah dalam siklus berikutnya), dan peningkatan terbesar dalam membaca (yang terus meningkat sedikit).

Ini menunjuk pada pentingnya peringkat negara untuk kesimpulan dan rekomendasi kebijakan PISA: Estonia mencapai tingkat kinerja tertinggi dalam sains dan matematika pada tahun 2012, tetapi dalam siklus PISA ini kinerjanya di bawah negara-negara Eropa lain seperti Finlandia, Swiss, atau Belanda (OECD, 2017). Meskipun kinerjanya dalam sains menurun pada tahun 2018, dan tetap tidak berubah dalam matematika dan membaca, fakta bahwa ia menjadi negara berkinerja tertinggi di Eropa dalam semua domain dan, khususnya, fakta bahwa ia mengungguli Finlandia dalam membaca, digunakan untuk mengangkatnya untuk pertama kalinya menjadi cerita sukses. Keputusan ini dipertanyakan, karena Estonia sudah berkinerja lebih baik dari rata-rata OECD dalam dua domain sejak bergabung dengan PISA pada tahun 1998.

Keberhasilan awal ini didukung oleh data dari TIMSS: pada tahun 2003 Estonia adalah berkinerja tertinggi di antara negara-negara Eropa dalam sains (hanya di bawah negara-negara Asia Timur) dan salah satu berkinerja tertinggi dalam matematika (Mullis et al., 2017). Data dari survei orang dewasa (PIAAC) menggambarkan gambaran yang serupa karena Estonia berada di antara sepuluh negara peserta teratas dalam literasi dan hanya sedikit lebih rendah dalam numerasi (OECD, 2019e). Peningkatan dalam tingkat keterampilan dasar yang diperoleh oleh populasi dewasa terjadi beberapa waktu lalu, karena survei yang dilakukan pada tahun 2011 menunjukkan bahwa kohort termuda (enam belas hingga dua puluh empat tahun) memiliki tingkat numerasi dan literasi yang sangat mirip dengan kohort yang lebih tua (dua puluh lima hingga tiga puluh empat dan tiga puluh lima hingga empat puluh empat tahun), dan hanya sedikit di atas kohort teratas (empat puluh lima hingga lima puluh empat dan lima puluh lima hingga enam puluh lima tahun) (OECD, 2019l). Ini sangat kontras dengan negara-negara-negara yang sistem pendidikannya telah meningkat dalam beberapa dekade terakhir, seperti Singapura, di mana kohort yang lebih muda telah memperoleh tingkat keterampilan dasar yang jauh lebih tinggi daripada kohort yang lebih tua (OECD, 2019l). Dengan demikian, semenarik apapun menjadi dinyatakan sebagai pemenang medali emas Eropa, cerita menyenangkan yang dibangun sekitar keberhasilan mengejutkan Estonia pada 1997 adalah menyesatkan, karena akar keberhasilan negara tersebut dapat ditemukan jauh lebih awal.

Salah satu pesan utama dari PISA adalah bahwa Estonia telah mencapai status berkinerja tinggi meskipun hanya berinvestasi 20% lebih rendah dari rata-

rata OECD pada pendidikan, sehingga menjadikannya contoh utama dari investasi yang efisien (OECD, 2020; Tire, 1993). Namun, jika kita mempertimbangkan bahwa jumlah siswa di Estonia telah menurun secara dramatis selama beberapa tahun terakhir (penurunan 40% dalam lima belas tahun terakhir) karena emigrasi dan angka kelahiran yang rendah (OECD, 2023), pengeluaran publik per siswa sebagai persentase dari PDB per kapita pada tahun 2015 serupa di Estonia dengan yang ada di Kanada dan lebih tinggi daripada di Australia, Jerman, atau Belanda (Goss dan dan lain-lain, 2020; OECD, 2020d).

Faktor apa yang menyebabkan tingkat kemampuan siswa yang tinggi di Estonia? Menurut Wakil Menteri Pendidikan dan Penelitian, Mart Laidmets, yang ditanya pertanyaan ini dalam sebuah wawancara setelah peluncuran PISA 2018,

> tiga pilar sistem pendidikan Estonia adalah kurikulum nasional, yang kedua adalah guru yang sangat berkualitas—memiliki gelar master"—dan "aspek penting ketiga adalah orang tua. Penting bahwa orang tua mengakui bahwa pendidikan memberikan kesempatan kepada orang-orang untuk maju dan mencapai potensi mereka. (TES Estonia: "cerita sukses PISA Eropa", John Robert, 3 Desember 2019)

Seperti halnya di Finlandia, guru-guru di Estonia telah memainkan peran penting dalam sejarahnya dan dalam pembentukan identitas nasional sejak abad kesembilan belas. Estonia pertama kali menjadi negara merdeka pada tahun 1918 dan memperkenalkan pendidikan gratis, wajib, dan publik untuk semua, tetapi pada tahun 1940 negara ini diduduki oleh Uni Soviet. Beberapa tahun sebelum Estonia kembali merdeka, guru-guru menjadi sangat vokal dalam membela kurikulum yang bebas dari indoktrinasi komunis.

Estonia kembali merdeka pada tahun 1991 dan memanfaatkan kesempatan ini untuk menerapkan reformasi ambisius terhadap seluruh sistem pendidikan. Karena kedekatan geografis serta kesamaan budaya dan bahasa dengan Finlandia, perancangan ulang sistem pendidikan meminjam banyak elemen dari Finlandia. Beberapa pihak berpendapat bahwa kesamaan budaya antara keduanya sebenarnya jauh lebih dalam, karena kedua negara memiliki sejarah tingkat literasi yang tinggi. Pada paruh kedua abad ketujuh belas, Gereja memainkan peran besar dalam mengajar anak-anak petani untuk membaca dengan menyediakan pendidikan dalam bahasa asli, dan pada tahun 1897 tingkat literasi di kalangan orang Estonia (80%) adalah yang tertinggi di Kekaisaran Rusia (Lees, 2016). Pada tahun 1920, enam kelas pendidikan menjadi wajib, dan ini diperpanjang menjadi delapan kelas antara tahun 1959 dan 1963, kemudian menjadi sembilan kelas antara tahun 1968 dan 1988 (Lees, 2016).

Setelah Estonia kembali merdeka, sistem pendidikan nasional diciptakan dan beberapa undang-undang diadopsi selama tahun 1990-an untuk menyediakan kerangka hukum. Kurikulum nasional yang diterapkan pada tahun 1996 menetapkan hasil pembelajaran yang harus dicapai siswa pada berbagai tahap dan telah dipuji

karena kualitas dan koherensinya (Oates, 2010). Dengan demikian, kesempatan pertama yang dimiliki Estonia untuk membandingkan dirinya di panggung internasional dan mengukur dampak kurikulum baru ini adalah enam hingga sepuluh tahun kemudian, ketika negara ini bergabung pertama kali dengan TIMSS dan kemudian PISA.

Selama tahun 1990-an, sekolah-sekolah didesentralisasi, mentransfer lebih banyak tanggung jawab ke pemerintah daerah dan memberikan lebih banyak otonomi kepada kepala sekolah (yang dapat memilih guru dan mengelola anggaran) serta guru (yang dapat memilih materi pembelajaran). Pada pertengahan 1990-an, Estonia mulai mengembangkan penilaian dan evaluasi yang dikelola secara terpusat (Lees, 2016). Pada tahun 1997, sistem evaluasi eksternal diterapkan untuk mengevaluasi sejauh mana siswa telah mencapai tujuan pembelajaran yang ditetapkan dalam kurikulum (Tire, 2021). Di akhir pendidikan wajib (tingkat menengah bawah) dan di akhir pendidikan menengah atas, ujian kelulusan diperkenalkan untuk semua siswa. Ujian ini dirancang secara terpusat dan diperlukan untuk masuk ke pendidikan tersier.

Sebagai sebuah negara, Estonia berkomitmen untuk menjadi ekonomi dan masyarakat digital, dan ini telah sangat berhasil. Pemungutan suara melalui internet digunakan oleh hampir separuh populasi, dan 99% layanan publik tersedia secara online (E-estonia, 2019b; OECD, 2020a). Digitalisasi juga memiliki pengaruh besar di sektor pendidikan, sejak program "Tiger Leap" (merujuk pada ekonomi sukses di Asia Timur) yang dimulai pada tahun 1990-an, yang dikembangkan untuk memastikan konektivitas internet di sekolah, akses ke komputer untuk semua siswa, dan pelatihan TI untuk guru (Laanpere, 2002). Semua sekolah di Estonia menggunakan "solusi e-school", yang merupakan sistem manajemen dan komunikasi sekolah online untuk siswa, guru, orang tua, dan badan pemerintah (E-estonia, 2019a dan 2019b), "e-schoolbag", yang merupakan portal online yang menyediakan materi pembelajaran digital untuk semua tingkat pendidikan (E-estonia, 2019b), dan Sistem Informasi Ujian, yang merupakan alat untuk melaksanakan dan mengevaluasi ujian dan penilaian (Innove, 2019).

Sistem Informasi Pendidikan Estonia adalah alat yang sangat kuat. Ini adalah basis data yang mengumpulkan data tentang siswa, sekolah, ujian, dan kurikulum, antara lain. Sistem ini memungkinkan pelacakan perkembangan setiap siswa dari waktu ke waktu, termasuk penilaian guru, nilai, hasil ujian negara, dan kasus-kasus yang memerlukan dukungan khusus. Individu memiliki akses ke data pribadi mereka sendiri, sekolah memiliki akses ke informasi mereka sendiri, data agregat tersedia untuk publik, dan orang tua dapat menasihati anak-anak mereka mengenai keputusan karier karena informasi tentang tingkat pekerjaan dan pendapatan rata-rata untuk kursus pelatihan vokasional dan gelar universitas tersedia. Terakhir, pembuat kebijakan membuat keputusan berdasarkan data ini. Menurut pandangan kami, ini sangat mendasar, karena pembuatan kebijakan berbasis data memerlukan

data yang andal, yang jarang tersedia. Namun, hubungan antara aset unik ini dan kemampuan siswa yang tinggi belum diteliti sejauh ini.

Sebagai bagian dari reformasi umum, guru diwajibkan untuk memperoleh gelar master (Tire, 2021). Pada tahun 2013, standar profesional ditetapkan untuk menilai kandidat potensial yang ingin menjadi guru, dan program pengembangan profesional guru dirancang (Lees, 2016). Namun, guru di Estonia mengikuti pendekatan yang disebut berpusat pada guru, yang dianggap tradisional (Tire, 2021). Meskipun hasil siswa yang luar biasa dicapai melalui pendekatan ini, Strategi Pembelajaran Sepanjang Hayat Estonia 2020 baru-baru ini telah menguraikan tujuannya untuk beralih ke pendekatan yang disebut 'berpusat pada siswa'.

Sistem pendidikan memiliki tingkat ekuitas yang tinggi, dengan sedikit perbedaan dalam hasil siswa karena latar belakang sosial-ekonomi keluarga dan hanya sedikit kesenjangan antara daerah pedesaan dan perkotaan. Namun, tampaknya ada perpecahan besar yang terus berlanjut antara siswa yang menghadiri sekolah Estonia dan mereka yang menghadiri sekolah Rusia, dengan yang terakhir tertinggal setara dengan satu tahun sekolah dalam membaca dan sains (Tire, 2021). Penting untuk menganalisis sejauh mana perubahan dalam kinerja membaca di PISA terkait dengan keberadaan sistem pendidikan dengan dua bahasa yang diajarkan di sekolah yang berbeda.

Terakhir, pentingnya yang diberikan orang tua pada pendidikan tercermin dalam tingkat pendidikan prasekolah yang tinggi, dengan 91% anak berusia empat tahun dan 87% anak berusia tiga tahun terdaftar di lembaga pendidikan dan perawatan anak usia dini, yang jauh di atas rata-rata OECD (Lees, 2016). Saat menghadiri taman kanak-kanak sebelum mereka masuk sekolah pada usia tujuh tahun, anak-anak mengikuti kurikulum nasional dan belajar membaca dan menulis.

Meskipun semua reformasi ini, beberapa pihak berpendapat bahwa keberhasilan sistem pendidikan di Estonia sebagian besar adalah hasil dari faktor budaya dan sejarah. Marc Tucker telah menyatakan:

> Jadi fakta bahwa Estonia termasuk di antara sepuluh pelaku terbaik di PISA di seluruh dunia tampaknya bukan hasil dari kebijakan pendidikan yang ditempuh sejak Estonia memperoleh kemerdekaannya, melainkan hasil dari ratusan tahun perkembangan politik, sosial, dan pendidikan yang akhirnya mendukung komitmen yang kuat, mendalam, dan luas terhadap pendidikan serta tradisi standar pendidikan yang sangat tinggi, kurikulum yang sangat menuntut yang sesuai dengan standar tersebut, ujian berkualitas tinggi yang dibangun langsung berdasarkan kurikulum tersebut, guru yang sangat terdidik dengan gelar master dari universitas penelitian, sistem kualifikasi yang dirancang dengan baik, sistem dukungan yang kuat untuk keluarga dengan anak kecil, dan sebagian besar pendorong lain dari sistem pendidikan nasional berkinerja tinggi yang telah kami temukan selama bertahun-tahun dalam sistem seperti itu. (Tucker, 2015)

Kutipan ini tampak agak menyesatkan karena menyangkal peran kebijakan pendidikan di kalimat pertama dan kemudian melanjutkan untuk mengidentifikasi sejumlah kebijakan pendidikan yang menjadi kunci keberhasilan Estonia. Bagaimanapun juga, Estonia sering digunakan sebagai contoh negara di mana sejarah, budaya, dan nilai yang diberikan pada pendidikan oleh keluarga, semuanya memainkan peran yang jauh lebih besar daripada kebijakan pendidikan tertentu (The Economist: "Hasil PISA dapat menyesatkan pembuat kebijakan—perumpamaan Finlandia", 7 Desember 2019). Benar atau tidaknya hal ini, ini menimbulkan isu penting: sejauh mana PISA mengukur apa yang terjadi di sekolah atau di tempat lain? Jika yang terakhir, sejauh mana pembuat kebijakan dapat meningkatkan sistem pendidikan di budaya di mana pendidikan tidak begitu dihargai?

5.5. APA YANG BISA KITA PELAJARI DARI NEGARA-NEGARA DI MANA PISA MEMILIKI DAMPAK MEDIA BESAR TETAPI TIDAK ADA REAKSI KEBIJAKAN?

SPANYOL memiliki hubungan unik dengan PISA: dampak media di Spanyol jauh lebih besar daripada di sebagian besar negara lain (Martens dan Niemann, 2010), tetapi reaksi kebijakan sangat sedikit. Berbeda dengan apa yang terjadi di negara-negara seperti Jerman, di mana kontras antara ekspektasi tinggi dan hasil buruk menyebabkan kemarahan media (yang disebut kejutan PISA) dan memberikan tekanan pada pembuat kebijakan untuk memulai sejumlah reformasi, di Spanyol tidak ada perbedaan antara tingkat ekspektasi (rendah) dan hasil (biasa-biasa saja). Penyesuaian yang baik antara ekspektasi dan tingkat kinerja aktual adalah jebakan yang telah mencegah sebagian besar pembuat kebijakan untuk bereaksi terhadap temuan PISA dan mengungkapkan kurangnya ambisi sebagai negara atau, dengan kata lain, kurangnya kepercayaan pada kekuatan pendidikan untuk mengubah kehidupan, masyarakat, dan ekonomi. Satu-satunya hiburan yang telah menjadi semacam mantra adalah argumen bahwa Spanyol telah memprioritaskan ekuitas daripada keunggulan, pesan yang menyesatkan yang telah diperkuat oleh PISA (Gomendio, 2021).

Jadi mengapa PISA memiliki dampak media yang begitu besar jika tidak ada yang peduli? Penjelasan yang paling mungkin adalah bahwa Spanyol tidak memiliki penilaian nasional, juga tidak ada evaluasi regional dengan standar yang sama. Dengan demikian, skor PISA mewakili satu-satunya informasi yang tersedia untuk membandingkan wilayah menggunakan metrik yang sama dan untuk mengevaluasi tren dari waktu ke waktu. Isu pertama menarik banyak perhatian karena ada perbedaan besar dalam kinerja antar wilayah yang memunculkan pertengkaran politik yang intens tentang penyebabnya, yang tak terhindarkan berakhir dengan eskalasi menjadi konflik mengenai mekanisme di mana pemerintah pusat mentransfer dana ke wilayah untuk pendidikan, kesehatan, dan urusan sosial (Gomendio, 2021; Wert, 2019). Tampaknya adil untuk mengatakan bahwa di Spanyol, PISA tidak begitu berharga sebagai patokan internasional seperti di negara lain,

karena negara ini (tetapi tidak semua wilayah) tampaknya pasrah dengan nasibnya sebagai pelaku biasa-biasa saja. Sebaliknya, ini adalah senjata yang kuat dalam debat politik yang selalu memanas seputar pendidikan.

Gambaran yang digambar oleh berbagai ILSAs tentang kemampuan siswa Spanyol konsisten dalam hal kinerja relatif ketika dibandingkan dengan negara lain, tetapi tidak dalam penilaian mereka tentang tren dari waktu ke waktu. Ketiga survei utama menunjukkan bahwa Spanyol berkinerja di bawah sekitar dua puluh negara OECD dan jauh lebih rendah daripada pelaku terbaik di Asia Timur. Spanyol bergabung dengan PISA pada siklus pertama (2000) dan mencetak skor di bawah rata-rata OECD hingga tahun 2015, ketika akhirnya mencapai tingkat rata-rata OECD (OECD awalnya menarik hasil untuk Spanyol pada peluncuran PISA 2018 karena ketidakandalan mereka, dan mempublikasikannya beberapa bulan kemudian dengan peringatan bahwa mereka tidak dapat dibandingkan dengan siklus sebelumnya, seperti yang telah kita bahas sebelumnya). Siswa Spanyol menunjukkan tingkat kinerja yang sangat buruk dalam matematika ketika dibandingkan dengan negara-negara OECD lain, terutama karena proporsi siswa berkinerja tinggi yang sangat rendah (Gomendio, 2021; Wert, 2019). Dengan demikian, salah satu kelemahan sistem pendidikan di Spanyol adalah bahwa sistem ini tidak memungkinkan siswa berkinerja tinggi untuk mengembangkan potensi mereka. Data dari PIRLS dan TIMSS secara umum serupa untuk siswa sekolah dasar: siswa Spanyol berkinerja sedikit di bawah rata-rata OECD dalam sains dan membaca, dan jauh lebih rendah dalam matematika.

Tetapi ILSAs menarik kesimpulan yang berbeda ketika tren dianalisis dari waktu ke waktu: menurut PISA, kemampuan siswa tetap stagnan dari tahun 2000 hingga 2015, sementara PIRLS dan TIMSS menunjukkan peningkatan yang lebih besar. Dalam matematika dan sains, Spanyol meningkat dari tahun 2011 hingga 2015 dan mengalami peningkatan yang jelas dalam membaca pada tahun 2016, setelah tidak ada kemajuan antara tahun 2006 dan 2011 (Gomendio 2021; Wert 2019).

Dalam hal ekuitas, sejak siklus pertamanya, PISA mengidentifikasi Spanyol sebagai juara ekuitas, kesimpulan yang diperkuat oleh siklus-siklus berikutnya (OECD, 2001). Kesimpulan ini didasarkan pada salah satu ukuran yang sering digunakan PISA untuk mengevaluasi ekuitas: varians yang dijelaskan oleh variasi antar- dan dalam-sekolah. PISA mengasumsikan bahwa variasi antar-sekolah yang besar adalah indikator yang andal dari ketidakekuitasan karena mencerminkan sejauh mana perbedaan dalam kemampuan siswa muncul dari kehadiran di berbagai jenis sekolah, baik karena pelacakan awal (sekolah akademik versus vokasional, yang terjadi di sangat sedikit negara ketika siswa berusia lima belas tahun), perbedaan besar dalam kekayaan antar lingkungan, atau kebijakan penerimaan yang berbeda oleh sekolah. Spanyol secara konsisten peringkat sebagai memiliki salah satu tingkat variasi antar-sekolah yang terendah, karena sebagian besar variansnya dijelaskan oleh variasi dalam-sekolah. Laporan OECD awal yang menyelidiki tingkat

ekuitas dalam sistem pendidikan Spanyol memperkuat kesimpulan ini: "hasil Spanyol menunjukkan tingkat ketidakekuitasan yang rendah yang lebih berpusat pada perbedaan dalam institusi daripada antar institusi" (Calero, 2005). Sayangnya, kesimpulan oleh PISA salah dalam dua hal: pertama, variabel yang digunakan sebagai indikator ketidakekuitasan tidak tepat, dan kedua, ada banyak variabel lain yang menunjukkan tingkat ketidakekuitasan yang tinggi yang PISA tidak ukur atau pilih untuk diabaikan.

Seperti yang telah kita bahas dalam kasus Amerika Latin, alasan mengapa sebagian besar varians dijelaskan oleh variasi dalam-sekolah adalah bahwa tingkat pengulangan kelas tinggi di Spanyol (dari tahun 2000 hingga 2011 hampir 40%, tiga kali lipat dari rata-rata OECD). Karena PISA menilai siswa berusia lima belas tahun terlepas dari kelas di mana mereka belajar, survei ini memang mengidentifikasi dan mengukur masalah ini, menunjukkan bahwa 67,9% siswa berusia lima belas tahun berada di kelas sepuluh, 23,4% tertinggal satu tahun, dan 8,6% tertinggal dua tahun pada tahun 2015 (OECD, 2016b dan 2016c). Data PISA dengan jelas menunjukkan bahwa siswa yang mengulang kelas mencetak skor jauh lebih rendah daripada mereka yang tidak. Oleh karena itu, jelas bahwa memiliki siswa berusia lima belas tahun di sekolah yang sama yang berkinerja pada tingkat yang sangat berbeda mengesampingkan perbedaan yang mungkin ada antar sekolah.[1]

Relevansi isu ini jauh melampaui kekurangan dalam penggunaan dan interpretasi variabel ini dalam konteks ekuitas, karena PISA gagal mengenali baik penyebab maupun konsekuensi dari pengulangan kelas. Kesimpulan yang diambil PISA terlalu sederhana: karena pengulangan kelas dikaitkan dengan tingkat kinerja yang lebih rendah, PISA secara sistematis merekomendasikan untuk menghindari praktik ini. Masalahnya, tentu saja, adalah bahwa beberapa sistem pendidikan menggunakan pengulangan kelas sebagai upaya terakhir ketika siswa tertinggal sangat jauh sehingga mereka hampir tidak dapat mengikuti apa yang diajarkan di kelas dan besarnya keterlambatan tersebut sedemikian rupa sehingga mencegah kemajuan belajar.

Dengan demikian, pengulangan kelas adalah gejala daripada penyebab dari kinerja yang sangat buruk. Ini mengungkapkan ketidakmampuan sistem pendidikan untuk memungkinkan siswa yang kesulitan untuk mengejar ketinggalan pada tahap sebelumnya. Ini juga memiliki konsekuensi yang mengerikan bagi siswa, karena pengulangan kelas adalah proksi yang andal dari putus sekolah dini, yang merupakan masalah endemik di Spanyol. Tingkat putus sekolah dini tetap sangat tinggi selama beberapa dekade (sekitar 30%) dengan banyak dari siswa ini keluar dari sekolah tanpa bahkan memiliki diploma menengah bawah (Gomendio, 2021; Wert, 2019). Sebagian besar yang putus sekolah berasal dari latar belakang kurang

1 Sebenarnya, dalam kasus Spanyol pada PISA 2015, siswa yang tidak pernah mengulang kelas mencetak sembilan puluh poin di atas mereka yang telah mengulang satu atau dua kelas (OECD, 2016a).

beruntung dan migran. Dengan demikian, sistem pendidikan yang telah dipuji oleh PISA sebagai model ekuitas sebenarnya mengarah pada jenis ketidakekuitasan yang terburuk: pengusiran siswa kurang beruntung yang belum memperoleh tingkat pengetahuan dan keterampilan paling dasar dari sistem pendidikan yang pada dasarnya menyerah pada mereka sejak awal. Tetapi PISA tampaknya buta terhadap jenis ketidakekuitasan ini.

Perbedaan regional yang besar adalah sumber utama ketidakekuitasan lainnya. Dalam PISA 2015, perbedaan antara wilayah berkinerja tertinggi dan terendah setara dengan hampir dua tahun sekolah. Di antara tujuh belas wilayah, variasinya sedemikian rupa sehingga, jika mereka diurutkan dengan entitas nasional dalam peringkat PISA, beberapa akan dianggap sebagai pelaku terbaik (Castille dan León dan Madrid memiliki tingkat kinerja yang serupa dengan beberapa negara Asia Timur seperti Hong-Kong dan Korea Selatan), sementara yang lain berkinerja jauh di bawah rata-rata OECD. Disparitas regional yang besar dalam tingkat kemampuan siswa (seperti yang diukur oleh PISA di antara siswa berusia lima belas tahun) memiliki dampak besar pada kehidupan mereka: siswa di wilayah dengan tingkat kinerja yang lebih rendah secara keseluruhan mengalami tingkat pengulangan kelas yang lebih tinggi, yang menyebabkan tingkat putus sekolah dini yang tinggi dan tingkat pengangguran pemuda yang sangat tinggi (Gomendio, 2021; Wert, 2019).

Fakta bahwa sistem pendidikan Spanyol menghasilkan hasil yang sangat buruk dalam hal ekuitas mewakili kegagalan besar dari model pendidikan (yang secara eksplisit dirancang untuk mencapai tingkat ekuitas yang tinggi) yang telah diterapkan di sana selama beberapa dekade terakhir. Jadi mengapa kontradiksi yang mendalam antara tujuan dan hasil ini?

Evaluasi hasil hanya meninggalkan satu penjelasan yang masuk akal: meskipun semua niat baik, kebijakan yang diterapkan salah. Ini relevan untuk banyak negara lain, karena beberapa dari kebijakan ini telah dikaitkan dengan ekuitas di tempat lain, tetapi tidak berhasil dalam konteks Spanyol. Kami akan meninjau kebijakan pendidikan utama di Spanyol, dampaknya, dan reaksi oleh PISA pada bab berikutnya.

5.6 KESIMPULAN

TAMPAKNYA masuk akal untuk berargumen bahwa data yang kuat, andal, dan objektif tentang kebijakan pendidikan mana yang menghasilkan kemampuan siswa yang lebih baik harus memandu pembuat kebijakan dan membantu mereka mengatasi isu ideologis yang memecah belah atau konflik kepentingan yang kuat. Sebagian besar informasi yang tersedia berasal dari ILSAs dan, karena PISA sejak awal mengadopsi peran sebagai penasihat kebijakan, PISA membanggakan dampak rekomendasi kebijakannya pada pemerintah dan reformasi yang mereka terapkan. Namun, ketika kita melihat dampak PISA pada reformasi pendidikan aktual, data menunjukkan bahwa ini kecil.

Ada banyak konsistensi antara ILSAs dalam hal tingkat kemampuan siswa yang diatribusikan ke negara-negara, dan bagaimana mereka dibandingkan satu sama lain. Dengan demikian, peringkat memang menyediakan informasi penting dan andal tentang negara mana yang harus dianalisis untuk memahami kebijakan pendidikan mana yang menghasilkan tingkat kemampuan siswa yang luar biasa, dan mana yang harus dianalisis untuk memahami kombinasi kebijakan mana yang menghasilkan tingkat kemampuan siswa yang buruk. Seiring waktu, lebih banyak negara telah menjadi peserta ILSAs, jadi harus berhati-hati untuk memahami konteks yang tepat di mana negara-negara diberi label sebagai "teratas" atau "rendah" dalam siklus yang berbeda.

Tinjauan rinci tentang pelaku terbaik mengungkapkan bahwa Finlandia menjadi legenda setelah siklus PISA pertama, ketika menjadi pelaku terbaik dalam membaca (tetapi tidak dalam sains atau matematika). Pada siklus yang sama, Jerman mengalami apa yang disebut 'kejutan PISA', karena ketidaksesuaian besar antara ekspektasi dan hasil, yang menyebabkan kemarahan media diikuti oleh sejumlah reformasi. Karena ini adalah siklus pertama, PISA belum mengembangkan rekomendasi kebijakan apa pun. Menurut pandangan kami, kontras yang jelas antara keberhasilan tak terduga dari negara Eropa kecil dan sederhana seperti Finlandia dan kebanggaan yang terluka dari Jerman yang kuat sangat penting untuk penciptaan narasi yang tetap hampir utuh dan sangat berpengaruh hingga saat ini. Pada tahun 2000, sistem pendidikan di Finlandia digambarkan sebagai komprehensif (tanpa pelacakan awal), memiliki tenaga pengajar berkualitas tinggi, tingkat otonomi sekolah yang tinggi, dan adil. Sebaliknya, Jerman memiliki pelacakan awal siswa ke jalur vokasional dan akademik pada usia sepuluh tahun dan dampak yang lebih besar dari latar belakang sosial-ekonomi keluarga dan status imigran pada kemampuan siswa .

Seperti semua narasi yang berpengaruh, yang muncul dari perbandingan ini agak sederhana: reformasi pendidikan harus mengatasi ketimpangan sebelum keunggulan siswa dapat dicapai, dan cara untuk melakukannya adalah dengan merancang sistem komprehensif yang tidak memisahkan siswa ke jalur akademik versus vokasional, pengelompokan berdasarkan kemampuan, atau jenis sekolah yang berbeda (misalnya sekolah piagam versus sekolah umum). Tingkat otonomi sekolah yang tinggi dan guru berkualitas baik digabungkan dalam kesimpulan yang terbukti sangat luas: guru harus dipercaya. Akhirnya konsep ini hilang dalam penerjemahan dan serikat guru di seluruh dunia berargumen bahwa PISA menunjukkan bahwa guru tidak boleh dievaluasi, tidak boleh diminta untuk mengikuti kurikulum yang telah ditentukan sebelumnya, dan harus diizinkan untuk berinovasi. PISA telah berkontribusi pada narasi ini, dengan berargumen bahwa guru harus memiliki profesi mereka, menetapkan standar mereka sendiri, dan merancang reformasi pendidikan.

Ketika narasi ini mengkristal dan menjadi lebih populer, data yang dikumpulkan

selama siklus berturut-turut dengan jelas menantang beberapa kesimpulannya. Pertama, keberhasilan awal Finlandia diikuti oleh penurunan kemampuan siswa seiring waktu. Ini menunjukkan bahwa sementara Finlandia berjemur dalam kemuliaan keberhasilannya, negara ini gagal mengenali kebutuhan akan reformasi. Dengan demikian, PISA mungkin sama berpengaruhnya dalam mempromosikan reformasi seperti dalam mencegahnya, peran potensial yang sebagian besar diabaikan. Kedua, telah diperdebatkan bahwa kinerja tinggi siswa berusia lima belas tahun pada tahun 2000 terkait dengan sistem pendidikan yang ada sebelumnya, yang lebih terpusat dan memberikan otonomi yang lebih sedikit kepada sekolah. Ini menunjukkan bahwa beberapa hubungan kausal yang dibuat salah, karena jeda waktu ini belum diperhitungkan. Demikian pula, tenaga pengajar berkualitas tinggi telah menjadi fokus perhatian jauh sebelum PISA. Ketiga, ada juga banyak data bahwa di Finlandia literasi membaca secara historis tinggi, dan masyarakat serta keluarga berkontribusi secara substansial pada pembelajaran awal sebelum siswa mulai sekolah. Ini adalah contoh yang baik tentang sejauh mana hasil PISA mungkin merupakan hasil dari apa yang terjadi di luar sekolah. Meskipun ini adalah sesuatu yang diakui oleh PISA, tampaknya PISA tidak menerima keterbatasan rekomendasi kebijakan yang menangani sistem pendidikan.

Di kelompok kecil negara yang mengalami kejutan PISA, seperti Jerman, temuan dari siklus berturut-turut juga menantang pandangan bahwa PISA telah memainkan peran besar dalam mendukung negara-negara ini untuk meningkatkan kemampuan siswa . Negara-negara seperti Jerman memang menerapkan reformasi, tetapi tidak ada yang meningkatkan hasil siswa secara substansial seiring waktu. Dengan demikian, dampak PISA jelas dalam hal visibilitas media, variabel utama yang digunakan untuk mengevaluasi pengaruhnya, tetapi tidak jelas dalam hal dampak positif pada kemampuan siswa .

Kekuatan pendidikan sejati, negara-negara yang telah menunjukkan tingkat kinerja yang luar biasa dan terus meningkat seiring waktu, adalah negara-negara di Asia Timur. Meskipun keberhasilan yang tak terbantahkan ini, tidak ada narasi yang dikembangkan seputar mereka. Negara-negara ini adalah pelaku terbaik sejak partisipasi pertama mereka dalam ILSAs, dan perjalanan mereka menuju kinerja puncak dimulai beberapa dekade sebelumnya, sehingga tidak dapat diperdebatkan bahwa mereka meningkat karena rekomendasi kebijakan PISA. Mungkin gagasan bahwa siswa berkinerja lebih baik karena tekanan yang diberikan keluarga pada anak-anak mereka telah menyebabkan kesimpulan yang keliru bahwa tidak banyak yang bisa dipelajari oleh sistem pendidikan di bagian lain dunia di mana pendidikan tidak begitu dihargai. Mungkin juga fakta bahwa beberapa kebijakan yang diterapkan oleh negara-negara ini jelas bertentangan dengan narasi dikotomis (komprehensif versus segregasi, percaya versus tidak percaya pada guru) yang disebutkan di atas telah meremehkan pelajaran yang dapat dipelajari.

Negara-negara seperti Korea Selatan dan Singapura menunjukkan bahwa peningkatan besar dapat terjadi jauh lebih cepat daripada yang diasumsikan

sebelumnya. Dalam beberapa dekade, mereka telah berevolusi dari masyarakat buta huruf menjadi sistem pendidikan berkinerja terbaik di dunia, tetapi ini memerlukan visi jangkauan jauh структур dan konsistensi. Evolusi sistem pendidikan ini seiring waktu dengan jelas menunjukkan bahwa telah dilakukan kompromi antara kualitas guru dan ukuran kelas, dan bahwa ini menghasilkan hasil yang sangat. Hal ini mungkin karena serikat tidak memiliki kekuatan untuk memblokir reformasi, sehingga proses penerimaan untuk gelar universitas sangat selektif, pelatihan berstandar tinggi, masuk ke profesi didasarkan pada prestasi dan sangat kompetitif, pengembangan profesional guru terstruktur dengan baik, dan guru dievaluasi berdasarkan kemampuan siswa mereka. Guru dihargai dan menikmati prestise tinggi, tetapi konsep kepercayaan yang menyesatkan tidak berlaku: standar kurikulum tinggi dan penilaian siswa ditentukan secara terpusat, dan sekolah tidak menikmati tingkat otonomi yang tinggi. Bahkan lebih menantang bagi narasi dominan adalah fakta bahwa, dengan menerapkan pelacakan sejak tingkat dasar, Singapura berhasil menurunkan tingkat putus sekolah dini yang tinggi dan, secara jelas menentang kebijakan komprehensif, telah mempertahankan pelacakan awal pada tingkat menengah bawah hingga hari ini. Model ini tidak mencegah semua siswa dari mencapai potensi penuh mereka dan berbagai jalur tersebut mewakili cara yang efisien bagi guru untuk berhasil mengelola keberagaman siswa.

Wilayah yang mewakili divergensi terbesar dari Asia Timur dalam hal pengembangan potensi manusia adalah Amerika Latin. Meskipun memiliki titik awal yang lebih baik sekitar lima puluh tahun lalu, saat ini kemampuan siswa berusia lima belas tahun mereka tertinggal beberapa tahun di sekolah dari negara-negara di Asia Timur dan jauh di bawah rata-rata OECD. Singkatnya, kebijakan yang diterapkan dalam banyak hal adalah kebalikan dari yang telah berhasil di Asia Timur. Upaya dalam hal peningkatan akses ke pendidikan dan tingkat pendaftaran yang lebih tinggi di tingkat pendidikan telah sangat besar, tetapi hasil dalam hal pengetahuan dan keterampilan yang diperoleh sangat rendah. Banyak investasi telah digunakan untuk menurunkan ukuran kelas, yang didukung oleh serikat dan orang tua, tetapi tidak memiliki dampak positif pada kemampuan siswa . Kekuatan serikat di wilayah ini tak tertandingi, dan mereka telah dengan keras menolak upaya untuk meningkatkan kualitas guru, secara sistematis menentang evaluasi guru (dan siswa) dan standar yang lebih tinggi. Sebagian besar sistem pendidikan bersifat komprehensif, tanpa pelacakan awal dan sedikit siswa yang memilih VET. Ini mungkin adalah hasil dari harapan yang diletakkan keluarga dalam masyarakat dengan tingkat ketimpangan yang tinggi pada pendidikan sebagai mesin mobilitas sosial, dari tekanan oleh gerakan sosial yang kuat di wilayah ini, dan dari keinginan pembuat kebijakan untuk terlihat memfasilitasi aspirasi tersebut. Tetapi kebijakan ini telah gagal.

Jelas hasil siswa yang baik tidak dapat dicapai oleh guru dengan tingkat keterampilan yang rendah, tidak peduli seberapa kecil ukuran kelasnya. Selain itu, dalam masyarakat dengan tingkat ketimpangan yang tinggi, sistem pendidikan

perlu menangani populasi siswa yang sangat beragam. Kebijakan komprehensif, yang mungkin berhasil dalam masyarakat egaliter dengan tingkat keterampilan yang tinggi, telah terbukti tidak mampu menangani tingkat keberagaman yang tinggi di kelas, meninggalkan siswa dengan titik awal yang sulit tanpa dukungan yang berbeda yang mereka butuhkan, yang menyebabkan tingkat pengulangan kelas yang tinggi dan putus sekolah dini. Dalam konteks ketimpangan dan keberagaman yang besar, hasil dari kebijakan komprehensif adalah mengusir siswa yang kesulitan. Ini tampaknya bentuk segregasi yang terburuk.

Negara-negara yang telah meningkat setelah berpartisipasi dalam ILSAs dapat memberikan wawasan yang lebih baik tentang kebijakan mana yang berkontribusi pada keberhasilan, meskipun sebagian besar dari mereka juga memulai reformasi mereka jauh sebelum bergabung dengan ILSAs. Ini semua adalah negara-negara Eropa yang mengikuti (dengan cara yang sedikit berbeda dan pada waktu yang berbeda) apa yang bagi kami tampak sebagai praktik baik dasar: meningkatkan kualitas guru, mendefinisikan kurikulum yang koheren dengan standar tinggi, menerapkan penilaian siswa yang selaras dengan kurikulum, memodernisasi dan mengembangkan VET, dan memberikan lebih banyak otonomi kepada sekolah sebagai imbalan atas akuntabilitas. Sementara ILSAs telah memainkan peran penting dalam menunjukkan tren positif dalam kemampuan siswa seiring waktu, data ini tidak mencegah sebagian besar reformasi ini dari dibalikkan setelah mereka terbukti berhasil.

Terakhir, Spanyol adalah kasus menyedihkan lain dari reformasi berbasis-data yang berhasil diikuti oleh pembalikan. Meskipun pemotongan anggaran besar sejak tahun 2009 karena krisis finansial, pada tahun 2015 dan 2016 peningkatan terdeteksi oleh PISA dan dalam tingkat yang lebih besar oleh TIMSS dan PIRLS di antara siswa sekolah dasar, tahap pendidikan di mana implementasi dimulai.

Kami percaya bahwa penting untuk menekankan bahwa kasus Spanyol mengungkapkan beberapa kelemahan penting dari PISA. Pertama, PISA mendefinisikan dua dimensi yang penting dalam sistem pendidikan (kualitas dan ekuitas), tetapi sementara kualitas diukur secara langsung (melalui hasil siswa), ekuitas diukur dalam banyak cara berbeda, karena tidak ada variabel tunggal yang dapat menangkap semua lapisan dari dimensi kompleks ini. Kedua, beberapa variabel yang paling umum oleh PISA sebagai indikator ekuitas menyesatkan atau ditafsirkan dengan cara yang salah. Misalnya, adalah kesalahan untuk menggunakan variasi antar-sekolah yang kecil di Spanyol untuk menyimpulkan bahwa sistem itu adil, karena tingkat pengulangan kelas yang tinggi membuat variasi dalam-sekolah jauh lebih tinggi daripada di sistem pendidikan lain. Ketiga, variabel yang diabaikan atau tidak diukur oleh PISA dengan jelas menunjukkan bahwa sistem pendidikan Spanyol menderita dari tingkat ketimpangan yang tinggi, karena tingkat pengulangan kelas yang tinggi menyebabkan tingkat putus sekolah dini yang tinggi, hingga sejauh satu dari setiap empat siswa dikeluarkan dari sistem pendidikan. Sebagian besar yang putus sekolah adalah siswa yang kurang beruntung.

Legenda bahwa sistem Spanyol telah memprioritaskan ekuitas atas keunggulan telah membantu pembuat kebijakan menyamarkan kualitas rendah sistem pendidikan dan telah menjustifikasi kurangnya reformasi selama beberapa dekade, yang telah menyebabkan stagnasi dalam hasil siswa. Karena PISA telah mendukung kesimpulan yang salah ini, PISA harus bertanggung jawab atas stagnasi kemampuan siswa di Spanyol. Terakhir, PISA telah menolak untuk memberikan penjelasan rinci atau meyakinkan untuk penarikan awal dan publikasi kemudian dari hasil yang tidak andal untuk Spanyol pada tahun 2018, yang digunakan untuk tujuan politik. PISA adalah ujian dengan taruhan tinggi bagi pembuat kebijakan, dari jenis yang sudah tidak lagi mendukung untuk siswa, tetapi PISA harus dimintai pertanggungjawaban jika ingin dianggap sebagai sumber data yang dipercaya.

6
SPANYOL: CERITA DARI DALAM

© 2023 Gomendio dan Wert, CC BY-NC 4.0 https://doi.org/10.11647/OBP.0332.06

Dalam bab ini, kami ingin memberikan perspektif yang berbeda yang kami harap dapat melengkapi apa yang diceritakan oleh data dan literatur. Setelah banyak pertimbangan, kami memutuskan untuk mencoba memberikan pandangan orang dalam tentang apa yang kami alami ketika menerima tugas untuk merancang dan menerapkan reformasi pendidikan di negara kami sendiri. Pengalaman pribadi kami tentu saja akan lebih terbatas dan kami jelas menghadapi risiko memasukkan beberapa bias secara tidak sengaja, tetapi kami berharap dapat memberikan pencerahan baru tentang sifat dan besarnya biaya politik yang dihadapi reformasi pendidikan. Seperti yang akan kita lihat, banyak hambatan nyata dalam proses reformasi tetap tersembunyi dari publik umum dan bahkan dari akademisi yang cenderung hanya mendapatkan akses ke dokumen resmi, artikel media, dan, dalam beberapa kasus, sejumlah wawancara yang terbatas.

6.1. AWAL YANG SULIT

KAMI berdua bergabung dengan Pemerintah Spanyol setelah partai konservatif Partido Popular (PP) memenangkan pemilihan umum pada November 2011. Dampak parah dari krisis keuangan saat itu sudah sangat terlihat. Faktanya, jajak pendapat menunjukkan bahwa mayoritas parlemen PP yang mutlak sebagian besar berakar pada ketidakpuasan publik yang meluas terhadap bagaimana pemerintah (sosialis) sebelumnya mengelola krisis keuangan. Namun, saat pemerintah baru menjabat, menjadi jelas bahwa besarnya krisis fiskal jauh lebih besar dari yang diperkirakan. Dengan demikian, fokus utama adalah pada ekonomi dan isu fiskal. Tujuan mendasar adalah untuk menghindari risiko 'diselamatkan', yaitu menerima bantuan keuangan kritis dari Uni Eropa, Bank Sentral Eropa, dan Dana Moneter Internasional. Ini berarti menerima pemotongan yang parah pada pensiun dan pengeluaran publik lainnya (Wert, 2020). Selain itu, selama bulan-bulan pertama pemerintahan, kekhawatiran utama adalah bagaimana mencegah kolaps ekonomi.

Urgensi untuk menangani masalah-masalah mendesak ini tidak menghalangi pemerintah untuk melihat jangka menengah dan panjang. Jelas bahwa alasan mengapa krisis keuangan memiliki dampak yang jauh lebih besar di Spanyol dibandingkan negara-negara Eropa lainnya adalah karena Spanyol menderita masalah struktural yang mendalam yang harus ditangani untuk mengatasi guncangan ini, serta guncangan di masa depan. Dengan demikian, pemerintah memutuskan untuk menerapkan paket reformasi yang ambisius di banyak sektor, seperti ekonomi, tenaga kerja, dan pendidikan. Pada saat yang sama, pemotongan anggaran harus diterapkan untuk mengurangi defisit. Kami semua sadar bahwa ini adalah kombinasi yang beracun. Tetapi kami juga sadar bahwa tidak ada pilihan lain.

Target yang tak terhindarkan untuk mengurangi defisit (yang mencapai 10% dari PDB pada 2011) hanya dapat dicapai oleh masing-masing wilayah. Sebagian besar—lebih dari 85%—dana publik yang dialokasikan untuk pendidikan, kesehatan, dan urusan sosial dikelola oleh pemerintah wilayah. Dengan demikian, rintangan pertama adalah mencari cara untuk memberdayakan wilayah agar membuat keputusan yang diperlukan.

Sekilas tinjauan sejarah akan cukup untuk menjelaskan pengaturan tata kelola yang diterapkan setelah proses desentralisasi yang panjang. Setelah transisi dari kediktatoran Franco menuju demokrasi, yang dengan tepat dipuji sebagai contoh transisi damai di mana semua pihak yang terlibat sepakat untuk mengesampingkan perbedaan mereka demi mencapai konsensus, konstitusi baru disusun dan disetujui melalui referendum pada 1978.

Konstitusi tersebut mendefinisikan pengaturan tata kelola yang asimetris, memberikan perlakuan khusus kepada wilayah dengan gerakan nasionalis yang kuat (seperti Negara Basque dan Catalonia) yang mencakup 'devolusi' kekuasaan pengambilan keputusan dan pengaturan fiskal yang menguntungkan. Ini juga melibatkan transfer langsung pengelolaan pendidikan, kesehatan, dan urusan sosial. Perlakuan asimetris terhadap wilayah ini dianggap tidak adil dan segera menciptakan ketegangan politik, yang akhirnya mengarah pada transfer pendidikan, kesehatan, dan urusan sosial ke semua tujuh belas wilayah, sebuah proses yang berlangsung dari 1980 hingga 1999.

Dengan demikian, alasan utama untuk mentransfer kekuasaan pengambilan keputusan dan dana ke wilayah adalah upaya politik yang sia-sia untuk menenangkan kekuatan sentrifugal dari gerakan nasionalis. Karena tujuan utama desentralisasi bukanlah meningkatkan efikasi atau hasil, pemerintah pusat setuju untuk tidak menerapkan mekanisme akuntabilitas dan menerima peran mengumpulkan sebagian besar dana melalui pajak sebelum mentransfernya ke wilayah. Pengaturan tata kelola seperti ini terbukti tidak memadai karena efisiensi tidak meningkat. Selain itu, mereka menyebabkan ketegangan politik yang tak pernah berakhir antara pemerintah pusat dan wilayah, dengan yang terakhir menuntut kekuasaan

pengambilan keputusan yang lebih besar dan lebih banyak dana. Upaya untuk menenangkan gerakan nasionalis gagal karena pendidikan terbukti menjadi alat yang sangat kuat dalam menciptakan identitas nasional, sehingga beberapa wilayah ini (khususnya Catalonia) secara praktis mengambil alih kendali pendidikan.

Dalam konteks model tata kelola kuasi-federal ini, isu pertama yang perlu diselesaikan oleh pemerintah pusat adalah bagaimana memberikan wilayah lebih banyak fleksibilitas untuk mengurangi pengeluaran publik. Bahkan setelah risiko 'penyelamatan' dihindari, langkah-langkah ketat untuk mengendalikan defisit harus diterapkan di bawah aturan fiskal zona euro. Karena pemerintah pusat bertanggung jawab atas undang-undang dasar yang mendefinisikan rentang untuk sejumlah dimensi dengan dampak besar pada tingkat investasi (seperti rasio siswa-guru, jam mengajar, penggantian guru yang sedang cuti, dan sebagainya), pemerintah harus mengubah batas-batas tersebut.

Semua tim di berbagai kementerian menghabiskan bulan-bulan pertama untuk memperkirakan dampak berbagai langkah pada tingkat investasi dan apakah mereka mungkin memengaruhi hasil. Di Kementerian Pendidikan, kami bekerja tanpa lelah untuk menganalisis semua opsi yang berbeda, yang terbukti menjadi awal yang sangat menyedihkan. Hanya beberapa bulan setelah berkuasa, pemerintah menyetujui dekret kerajaan yang memungkinkan wilayah untuk meningkatkan rasio siswa-guru hingga 20%, dan meningkatkan jam mengajar, serta paket langkah-langkah untuk mengurangi pengeluaran. Terserah wilayah untuk memutuskan apa keseimbangan yang tepat untuk pengeluaran di pendidikan versus kesehatan dan layanan sosial dan, dalam masing-masing sektor ini, langkah mana dari berbagai opsi yang akan diterapkan.

Singkat cerita, secara keseluruhan, wilayah memutuskan untuk menerapkan pemotongan anggaran yang lebih besar di pendidikan daripada di kesehatan. Karena rasio siswa-guru sudah rendah di Spanyol dibandingkan dengan negara-negara Eropa dan OECD lainnya, kenaikan kecil yang diterapkan menyebabkan rasio siswa-guru yang masih di bawah rata-rata OECD. Faktanya, setelah penerapan kenaikan tersebut pada 2014, rasio siswa-guru di pendidikan menengah adalah 11:1 di Spanyol dibandingkan rata-rata OECD 13:1 (OECD 2016a). Dengan demikian, dalam metrik pendidikan seperti ini, ada ruang untuk perbaikan dalam efisiensi investasi.

Partai politik oposisi dan serikat pekerja dengan cepat membangun narasi yang sangat kuat yang mengecam 'pemotongan anggaran' dan kerusakan yang diduga ditimbulkan pada pendidikan publik; hubungan kausal ini dianggap sebagai fakta meskipun kurangnya data. Pemerintah pusat disalahkan dan oposisi yang kuat terhadap langkah-langkah ini dipasang, sementara wilayah mengamati dengan lega. Biaya politik sangat besar sehingga reformasi pendidikan yang kemudian kami rancang di Kementerian Pendidikan menghadapi perlawanan sengit karena, di tengah semua kebingungan yang disebabkan oleh permainan menyalahkan, orang-orang telah dibuat percaya bahwa reformasi (yang tidak disetujui hingga akhir 2013

dan tidak membahas isu-isu ini) bertanggung jawab atas pemotongan anggaran (yang diterapkan oleh wilayah pada 2012). Kekuatan narasi ini terbukti mematikan bagi reformasi pendidikan sebelum reformasi itu bahkan lahir.

Fakta bahwa pemerintah konservatif memulai dengan 'pemotongan anggaran' memiliki konsekuensi yang jauh lebih merusak daripada yang bisa kami prediksi di bulan-bulan sulit itu. Pemerintah disalahkan karena menggunakan krisis keuangan sebagai alasan untuk membongkar negara kesejahteraan. Di tengah krisis keuangan yang mengerikan yang menyebabkan tingkat pengangguran yang sangat tinggi (yang mencapai puncaknya pada 26% pada kuartal pertama 2013, tingkat tertinggi dalam sejarah), gagasan ini terbukti sangat kuat sehingga beberapa tahun kemudian menyebabkan munculnya gerakan populis di kiri radikal untuk pertama kalinya dalam sejarah Spanyol (Wert, 2020). Tetapi itu adalah cerita lain. Mari kita kembali ke pendidikan.

6.2. UNDANG-UNDANG, UNDANG-UNDANG, UNDANG-UNDANG .... APAKAH MEREKA BAGUS?

SALAH satu mantra yang paling merusak tentang sistem pendidikan Spanyol adalah bahwa sistem ini telah menderita akibat ketidakstabilan yang dihasilkan oleh terlalu banyak undang-undang, yang diterapkan oleh dua partai politik utama (sosialis dan konservatif) ketika berkuasa, tanpa alasan lain selain mengejar agenda ideologis mereka. Berlawanan dengan kepercayaan yang meluas, sistem pendidikan Spanyol tidak mengalami banyak perubahan setelah transisi ke demokrasi. Sebaliknya: sistem ini telah mengikuti satu model dasar, yang disetujui oleh pemerintah sosialis, yang telah menghasilkan hasil yang sangat buruk. Di satu sisi, Spanyol memiliki tingkat putus sekolah dini yang tinggi (sekitar 30%) yang telah menyebabkan tingkat NEET dan pengangguran pemuda yang tinggi; ini diperburuk selama krisis keuangan, yang menciptakan tingkat pengangguran pemuda yang sangat tinggi (65% pada puncak krisis). Di sisi lain, hasil siswa biasa-biasa saja (di bawah rata-rata OECD) dan telah stagnan selama lebih dari dua dekade (Gomendio, 2021). Kekurangan ini bersama-sama telah menyebabkan Spanyol memiliki populasi dewasa dengan salah satu tingkat keterampilan dasar terendah di antara negara-negara Eropa (OECD, 2019l).

Sejak 1990-an, ketika reformasi pendidikan besar (Ley Orgánica General del Sistema Educativo atau LOGSE) disetujui oleh pemerintah sosialis dengan mayoritas parlemen, Spanyol telah menerapkan bentuk sistem komprehensif yang sangat kaku. Mengikuti langkah-langkah yang diambil jauh lebih awal oleh sosial demokrat di beberapa negara Eropa, dan khususnya negara-negara Nordik, reformasi pendidikan 1990-an mengadopsi model komprehensif. Undang-undang ini, yang dilengkapi oleh undang-undang lain yang disetujui oleh pemerintah sosialis pada tahun-tahun berikutnya, mengembangkan versi komprehensif yang cukup radikal dan unik dengan asumsi bahwa ini akan menghasilkan tingkat ekuitas yang

lebih tinggi dan dengan demikian berkontribusi pada penciptaan masyarakat yang lebih egaliter.

Logika ini didasarkan pada hubungan yang sering dikutip antara pendidikan komprehensif dan ekuitas di negara-negara Nordik. Ini didasarkan pada asumsi bahwa model pendidikan komprehensif menghasilkan masyarakat egaliter, bukan sebaliknya, yaitu bahwa model pendidikan komprehensif hanya dapat bekerja di masyarakat yang telah mencapai tingkat ekuitas tertentu (seperti negara-negara Nordik). Arsitektur dan aturan permainan dari sistem 'komprehensif radikal' tetap berlaku hingga 2013, ketika kami merancang reformasi parsial dari undang-undang dasar pendidikan yang disetujui oleh parlemen (LOMCE, 2013). Dengan demikian, dalam dua puluh tiga tahun ada banyak waktu untuk mengevaluasi dampak model ini. Tetapi ini tidak pernah dilakukan. Sistem ini tidak memiliki sarana untuk mengevaluasi dampak kebijakan yang diterapkan. Niat baik berdasarkan konsep ekuitas yang tidak jelas tampaknya cukup.

LOGSE memperpanjang pendidikan wajib hingga usia enam belas tahun dan meningkatkan jumlah guru sebesar 35%, yang menyebabkan penurunan signifikan dalam ukuran kelas. Ini adalah permintaan konstan dari serikat pekerja yang telah diambil alih oleh kiri sebagai bendera yang keliru dianggap menandakan kualitas yang baik. Ini memerlukan peningkatan substansial dalam investasi pendidikan, yang terus tumbuh hingga 2009, ketika krisis keuangan menyebabkan pemotongan anggaran pertama untuk pendidikan.

Perpanjangan pendidikan wajib memiliki konsekuensi langsung menunda dimulainya pendidikan menengah atas selama dua tahun. Karena model komprehensif penuh diterapkan untuk semua tahun pendidikan wajib, dimulainya jalur akademik dan vokional tertunda dua tahun (hingga usia enam belas tahun). Sebelumnya, pada usia empat belas tahun, siswa dapat mengikuti jalur akademik atau jalur vokasional pertama selama dua tahun. Hilangnya tiba-tiba opsi untuk memilih jalur vokasional pada usia empat belas tahun, dan prospek tetap berada di jalur akademik selama dua tahun tambahan menyebabkan peningkatan tajam dalam putus sekolah dini (30% siswa), yang tetap pada tingkat tinggi selama beberapa dekade. Dampak negatif ini telah didokumentasikan oleh penelitian:

> Hasil menunjukkan [...] bahwa penghapusan FP1 [tingkat pertama pendidikan vokasional] untuk pemuda berusia 14 hingga 16 tahun yang terjadi setelah pemberlakuan LOGSE memiliki dampak negatif pada keinginan untuk melanjutkan pendidikan di kalangan pria (Felgueroso et al., 2013)

Setelah 1990, terjadi penurunan progresif dalam pendaftaran VET: pada tahun akademik 1999–2000, dengan sistem baru yang sepenuhnya beroperasi, kurang dari 150.000 siswa terdaftar di VET menengah, sementara program umum (Bachillerato) mendaftarkan lebih dari setengah juta siswa.[1] Dalam pendidikan

1 Kedua program berlangsung selama dua tahun.

universalis, ketidakseimbangannya jauh lebih besar: hampir 1,6 juta siswa terdaftar di universitas Spanyol pada tahun akademik 1999–2000, sementara pendaftaran VET universitas kurang dari 150.000, yaitu kurang dari 10% dari total pendaftaran universalis. Pada saat yang sama, pengangguran pemuda, putus sekolah dini, dan NEET (tidak bekerja, tidak dalam pendidikan atau pelatihan) meningkat.

Karena tujuan yang dinyatakan secara eksplisit (jika bukan satu-satunya) adalah mencapai ekuitas, model komprehensif melangkah jauh melampaui penundaan pelacakan. Setiap langkah yang dapat dianggap sebagai segregasi dihilangkan: siswa tidak boleh dikelompokkan berdasarkan kemampuan mereka (baik di dalam maupun antar kelas), siswa tidak dapat menerima perlakuan berbeda sesuai dengan tingkat kinerja mereka, dan selama pendidikan wajib hampir tidak ada pilihan mata pelajaran. Dengan kata lain, semua siswa harus mengikuti kurikulum yang sama, di kelas yang sama, dengan kecepatan yang sama.

Kurangnya evaluasi nasional (dan regional yang terstandar) dianggap sebagai elemen kunci untuk menghindari segregasi dan stres di kalangan siswa, sehingga tidak ada penilaian siswa standar nasional (atau regional) di akhir tahap pendidikan yang diterapkan. Akibatnya, siswa yang mengalami kesulitan di sekolah dasar tidak dapat diidentifikasi cukup awal dan tidak menerima dukungan tambahan yang mereka butuhkan; mereka semakin tertinggal seiring bertambahnya usia hingga mereka mulai mengulang kelas ketika mereka tidak mampu lagi mempelajari apa yang diajarkan. Segera setelah mereka mencapai usia enam belas tahun (ketika pendidikan wajib berakhir), mereka meninggalkan sistem yang telah gagal mereka jauh sebelum mereka secara hukum berhak untuk pergi. Selain itu, sekolah, guru, dan keluarga semua merasakan kurangnya sistem sinyal yang jelas yang disediakan oleh ujian kelulusan nasional, karena mereka menetapkan standar yang perlu dicapai semua siswa untuk mendapatkan gelar nasional. Akhirnya, siswa yang memiliki potensi untuk menjadi pelaku terbaik tidak diberi kesempatan untuk melakukannya. Fakta bahwa sistem pendidikan itu kaku dan buta terhadap kinerja dan kebutuhan populasi siswa yang beragam menyebabkan munculnya dua kekurangan utama sistem pendidikan Spanyol: tingkat pengulangan kelas yang tinggi, yang terkait dengan tingkat putus sekolah dini yang tinggi di kalangan siswa kurang beruntung dan migran.

Menurut PISA, sistem ini tetap datar: proporsi kecil siswa berkinerja tinggi dan proporsi serupa siswa berkinerja rendah dengan rata-rata OECD menghasilkan hasil yang biasa-biasa saja (Gomendio, 2021). Tingkat kemampuan siswa sangat buruk untuk matematika. Hasil siswa juga stagnan, tanpa perbaikan yang diamati antara 2000 (siklus PISA pertama) dan 2012. Tetapi yang gagal ditafsirkan dengan benar oleh PISA adalah hubungan antara tingkat pengulangan kelas yang tinggi di Spanyol pada usia lima belas tahun (sekitar 40% dari 2000 hingga 2011) dan tingkat putus sekolah dini yang tinggi (26% pada 2011), yang secara konsisten diabaikan, meskipun hubungan jelas antara keduanya yang disoroti oleh sebagian besar

analisis. Dengan demikian, PISA telah menyimpulkan sejak siklus pertama bahwa sistem pendidikan Spanyol adil, berkontribusi pada mitos bahwa sistem ini telah memprioritaskan ekuitas daripada kualitas. Faktanya, ini telah menyebabkan jenis ketimpangan yang terburuk: satu dari setiap empat siswa dikecualikan dari sistem pendidikan karena mereka telah tertinggal selama bertahun-tahun dan telah kehilangan motivasi atau harapan bahwa sistem ini memiliki sesuatu untuk ditawarkan kepada mereka. Siswa-siswa ini meninggalkan dengan tingkat pengetahuan dan keterampilan yang sangat rendah sehingga mereka menghadapi tingkat pengangguran yang tinggi selama hidup mereka dan sangat enggan untuk terlibat dalam bentuk pembelajaran dewasa apa pun (Gomendio, 2021; Wert, 2019).

Bagaimana mungkin sistem pendidikan yang dirancang untuk menghindari segregasi dan diskriminasi serta mempromosikan ekuitas justru menghasilkan jenis ketimpangan yang terburuk? Penjelasannya kompleks dan melibatkan banyak faktor. Dibandingkan dengan negara-negara Nordik, Spanyol bukan masyarakat egaliter. Ini tercermin tidak hanya dalam perbedaan kekayaan dan pendapatan, tetapi juga dalam perbedaan besar dalam keterampilan populasi dewasa. Sementara di negara-negara Nordik sebagian besar orang dewasa memiliki tingkat keterampilan yang tinggi, di Spanyol generasi yang lebih tua, yang memiliki lebih sedikit tahun sekolah, dan sebagian besar dari generasi yang lebih muda yang telah drop out dari sekolah tidak mencapai tingkat literasi dan numerasi yang paling dasar (OECD, 2016e).

Faktanya, putaran pertama survei keterampilan orang dewasa (PIAAC) mengungkapkan bahwa Spanyol adalah negara peserta dengan tingkat keterampilan terendah (bersama dengan Italia) pada 2011. Ini adalah hasil yang sangat buruk. Jika kita melihat kemajuan seiring waktu, dengan membandingkan kohort usia yang berbeda, kita menemukan bahwa di Spanyol tingkat keterampilan kohort yang lebih tua (berusia antara lima puluh lima dan enam puluh empat tahun) sangat rendah dibandingkan dengan negara-negara lain, tetapi tingkat keterampilan telah meningkat seiring dengan semakin banyaknya populasi yang mendapatkan akses ke pendidikan dan tetap di sekolah setidaknya hingga akhir pendidikan wajib (empat puluh lima hingga lima puluh empat tahun). Di bawah rentang usia ini, tingkat keterampilan stagnan. Dengan demikian, keterampilan kohort enam belas hingga dua puluh empat tahun mirip dengan kohort sebelumnya (dua puluh lima hingga tiga puluh empat dan tiga puluh lima hingga empat puluh empat), yang berarti tidak ada kemajuan lebih lanjut yang telah dibuat dalam lebih dari dua puluh tahun. Stagnasi ini terjadi meskipun akses ke tingkat pendidikan yang lebih tinggi, khususnya universitas, meningkat sangat cepat dalam beberapa dekade terakhir. Jadi, upaya besar untuk memperluas akses ke universitas memiliki hasil yang sangat rendah dalam hal keterampilan aktual, karena kualitas rendah dari sistem pendidikan secara keseluruhan.

Kurangnya peningkatan dalam akuisisi keterampilan setelah akses universal

ke pendidikan tercapai dengan jelas menunjukkan bahwa kualitas sistem tidak meningkat seiring waktu, yang konsisten dengan temuan PISA. Karena perbedaan dalam latar belakang sosial-ekonomi keluarga dan tingkat pendidikan orang tua terkait dengan perbedaan besar dalam tingkat keterampilan orang tua, ini mungkin memiliki dampak besar pada perkembangan keterampilan kognitif selama tahun-tahun awal, pada dukungan yang dapat diberikan orang tua kepada anak-anak mereka yang sedang bersekolah, dan pada ekspektasi yang dimiliki orang tua dan seberapa besar mereka menghargai pendidikan. Ini menyiratkan bahwa populasi siswa lebih beragam daripada di masyarakat egaliter. Jadi, ketika siswa bergabung dengan sekolah, mereka memiliki titik awal yang sangat berbeda yang memerlukan sistem yang lebih fleksibel yang mampu beradaptasi dengan kebutuhan mereka yang berbeda. Ketika kekakuan dan keseragaman disalahartikan sebagai ekuitas, siswa dengan titik awal yang sulit tidak memiliki cara alternatif untuk mengejar ketertinggalan. Selain itu, siswa dengan tingkat keterampilan yang berbeda belajar dengan kecepatan yang berbeda dan, ketika tingkat variasi di kelas tinggi, mereka yang tertinggal kemungkinan besar akan menderita paling banyak. Seperti yang telah kita lihat, salah satu tantangan utama yang dihadapi guru adalah menangani keberagaman siswa di dalam kelas.

Ini tampaknya menjadi faktor kunci, karena survei internasional menunjukkan bahwa guru di Spanyol memiliki tingkat keterampilan yang relatif rendah (Tatto, 2014). Ini karena siswa yang belajar untuk gelar dalam pendidikan memperoleh nilai rendah pada ujian masuk universitas, pelatihan yang mereka terima di universitas lemah dalam konten mata pelajaran dan kuat dalam pedagogi, prosedur seleksi untuk masuk ke profesi lebih memberikan bobot pada senioritas (jumlah tahun pada kontrak sementara) daripada prestasi, dan ada pengembangan profesional yang buruk. Guru dengan tingkat keterampilan rendah cenderung kurang mampu mencapai peningkatan pembelajaran dari kelompok siswa yang beragam, karena mereka tidak dapat memenuhi kebutuhan mereka yang berbeda. Kombinasi dari tenaga pengajar berkualitas rendah, populasi siswa yang beragam, kurangnya fleksibilitas sistem pendidikan untuk beradaptasi dengan kebutuhan yang berbeda, dan ketiadaan standar umum akhirnya menghasilkan masalah yang sama yang ingin dihindari: pengusiran siswa yang paling kurang beruntung, yang tidak dapat beradaptasi dengan model yang begitu kaku.

6.3. REFORMASI PENDIDIKAN DI TENGAH BADAI

PERTANYAAN yang sah yang muncul berulang kali adalah apakah puncak krisis finansial dan konteks politik yang sulit pada 2012 adalah konteks yang tepat untuk reformasi pendidikan. Sering diargumentasikan bahwa reformasi pendidikan harus dilakukan pada masa yang kurang penuh tekanan ketika politik kurang terpolarisasi, ketegangan sosial kurang intens, dan oleh karena itu, konsensus dan penerimaan sosial mungkin lebih mudah dicapai. Pada saat itu, kami memutuskan

bahwa reformasi pendidikan tidak bisa menunggu lebih lama lagi karena sistem pendidikan berkualitas rendah adalah bagian utama dari masalah. Perkembangan rendah modal manusia membuat sangat sulit untuk mengubah ekonomi, yang masih terlalu bergantung pada pekerjaan dengan keterampilan rendah di sektor konstruksi dan jasa, menjadi ekonomi pengetahuan, apalagi ekonomi digital. Tetapi transformasi ini menjadi lebih mendesak pada 2012 karena sektor konstruksi runtuh dan, untuk berkembang kembali, Spanyol perlu membebaskan diri dari jebakan keterampilan rendah: sistem pendidikan yang tidak membekali siswa dengan tingkat keterampilan yang tinggi selaras dengan ekonomi yang tidak menuntut tingkat keterampilan yang tinggi.

Kami menjadi sangat sadar sejak awal bahwa konsensus tidak mungkin tercapai. Diketahui bahwa dalam politik, apa yang dibahas dalam pertemuan pribadi sangat berbeda dari narasi publik yang dirancang dengan hati-hati untuk memastikan elemen-elemen kunci yang akan memicu penolakan atau dukungan di kalangan sektor tertentu dari opini publik. Tetapi kami tidak siap untuk jurang yang sangat dalam antara sumber daya yang diminta sebagian besar pemangku kepentingan sebagai imbalan atas dukungan mereka dan narasi publik yang sangat antagonistik, yang mendistorsi reformasi hingga menyinggung elemen-elemen yang bahkan bukan bagian dari reformasi tersebut. Dengan kata lain, dengan latar belakang profesional di sektor berbasis data, kami siap untuk membela kebijakan yang kami usulkan terhadap argumen tandingan. Tetapi kami tidak mengharapkan lawan reformasi untuk mengirimkan kami kuda Trojan.

Pada tingkat politik, kami diberitahu dalam pertemuan pribadi awal bahwa partai sosialis tidak akan mendukung reformasi apa pun dari pemerintah konservatif, bahkan sebelum kami merancangnya. Model 'sosialis' telah berlaku selama beberapa dekade, dan kiri menganggap pendidikan sebagai wilayah mereka sendiri. Dengan demikian, tidak ada ruang untuk negosiasi. Serikat pekerja meminta paket kompensasi seperti yang mereka terima sebagai bagian dari negosiasi untuk mendapatkan dukungan mereka untuk reformasi sebelumnya: kenaikan gaji guru lebih lanjut dan penurunan rasio siswa-guru. Mereka tahu bahwa kami tidak mampu membiayai langkah-langkah tersebut di bawah kendala fiskal yang begitu kuat, tetapi mereka mengharapkan beberapa keuntungan. Kami tidak bisa menawarkan apa pun sebagai imbalan. Karena pengelolaan pendidikan telah ditransfer ke pemerintah wilayah, anggaran pemerintah pusat untuk pendidikan hampir sepenuhnya dikhususkan untuk beasiswa bagi siswa kurang mampu.

Sebagian besar serikat bergabung dengan partai politik di kiri dalam mengecam niat kami yang diduga untuk 'memprivatisasi' pendidikan. Tidak pernah ada elemen dalam reformasi yang dapat membenarkan kritik seperti itu, tetapi itu berhasil. Ini cocok dengan cerita menakutkan tentang pemerintah konservatif yang membongkar negara kesejahteraan yang dibangun oleh partai sosialis ketika berkuasa. Tidak ada narasi yang benar, tetapi keluarga menderita akibat krisis

ekonomi, terutama karena meningkatnya pengangguran, dan orang-orang sangat khawatir, sehingga argumen apa pun yang menunjukkan bahwa jaring pengaman negara kesejahteraan akan dihapus dalam keadaan yang mengerikan seperti itu dapat menyalakan api yang segera akan lepas kendali.

Sebagian besar kritikus berpendapat bahwa pembuat kebijakan begitu berpikiran pendek sehingga mereka cenderung memaksakan reformasi ketika pemerintah menikmati mayoritas di parlemen, tanpa mempertimbangkan fakta bahwa reformasi yang kurang konsensus cenderung berumur pendek. Ini terlalu sederhana dan tidak adil. Sebagian besar menteri pendidikan yang telah kami diskusikan tentang isu ini sangat menyadari hal ini ketika mereka memutuskan untuk maju dengan reformasi dalam keadaan seperti itu. Mereka memutuskan untuk melanjutkan bukan karena mereka tidak bersedia untuk bernegosiasi atau membuat konses. Sebaliknya, mereka sadar bahwa konsensus tidak mungkin, karena mereka tidak dapat menerima tuntutan dari berbagai pemanggu kepentingan sebagai imbalan atas dukungan mereka. Di negara-negara di mana pendidikan adalah isu yang sangat terpolarisasi, konsensus sulit; fakta bahwa ini lebih umum di negara-negara dengan aturan yang secara historis telah mempromosikan konsensus (consociationalisme) tidak berarti bahwa ini harus menjadi norma untuk semua negara. Mantra bahwa konsensus harus memandu semua reformasi pendidikan akan mengarah ke reformasi yang mengikuti penyebut terkecil yang sama, atau tidak ada reformasi sama sekali. Para kritikus ini gagal untuk mengakui bahwa mempertahankan perlunya mencapai konsensus adalah senjata yang tangguh bagi mereka yang menentang reformasi (Allègre, 2000). Ini juga merupakan alasan yang bagus untuk pemangku kepentingan yang ingin mendapatkan lebih banyak sumber daya; jumlah investasi yang besar masuk ke dalam sistem pendidikan, yang bergantung pada sejumlah besar guru dan pemangku kepentingan lain yang menerima keuntungan finansial langsung. Perilaku mencari rente oleh beberapa (atau sebagian besar) penerima manfaat sering menjadi bagian dari alasan mengapa reformasi pendidikan tergelincir dan dalam konteks ini panggilan untuk konsensus hanyalah cara untuk menyamarkan konflik kepentingan yang mendasarinya.

Kami termasuk di antara mereka yang memutuskan untuk melanjutkan dengan reformasi meskipun menjadi sangat sadar setelah negosiasi bahwa konsensus tidak mungkin. Kami juga sadar bahwa ini mengancam kelanjutan reformasi, karena partai sosialis secara terbuka menyatakan bahwa apa pun reformasi yang akhirnya disetujui oleh parlemen, mereka akan membaliknya dengan menyetujui reformasi baru begitu mereka kembali berkuasa. Faktanya, di Spanyol semua reformasi besar hingga saat itu telah disetujui oleh pemerintah yang menikmati mayoritas parlemen (sosialis). Sejarah menunjukkan bahwa konsensus sulit di negara kami, tetapi itu tidak menghentikan kami dari mencoba.

Dengan melihat ke belakang, kami percaya bahwa kesalahan kami adalah mempercayai bahwa reformasi berbasis data akan membantu kami mengatasi

polarisasi dan bahwa dampak positif yang kami harapkan akan cukup untuk mempertahankan kebijakan yang telah terbukti efektif. Ini ternyata salah dalam banyak hal. Fakta bahwa reformasi didasarkan pada data internasional, serta analisis mendalam data nasional dan regional, tidak membuat perbedaan apa pun: beberapa mempertentangkan data, mengklaim—tanpa dasar—bahwa itu bias, sementara yang lain hanya menolak untuk mempertimbangkannya. Konflik kepentingan terlalu dalam untuk data yang kuat untuk memiliki dampak: permainan politik dan kepentingan yang sudah ada bergabung membentuk koalisi melawan reformasi yang menggunakan tuas yang sangat dasar untuk menciptakan narasi yang terbukti menjadi pukulan fatal: pemotongan anggaran dan ketakutan akan privatisasi mengambil alih argumen rasional apa pun.

Kami memang berusaha keras untuk menjelaskan tujuan sebenarnya dari reformasi, tetapi kami menolak untuk mengecam di publik apa yang dikatakan kepada kami secara pribadi agar orang-orang bisa menyadari motivasi sebenarnya di balik penolakan reformasi. Kami khawatir bahwa, jika kami melakukannya, kepercayaan apa pun antara kami dan pemangku kepentingan akan hancur dan debat publik akan semakin memanas. Kami memasang semua harapan kami pada evaluasi dampak reformasi. Meskipun perbaikan dapat dinilai secara objektif di banyak bidang, metrik yang paling terlihat untuk media (PISA) juga gagal.

6.4. TUJUAN, KEBIJAKAN, DAN DAMPAK REFORMASI PENDIDIKAN

UNTUK mengatasi kekurangan sistem pendidikan kami, kami bekerja dengan tim ahli dari berbagai sektor di Kementerian Pendidikan, serta kelompok guru, untuk merancang reformasi pendidikan yang disetujui oleh parlemen pada 9 Desember 2013. Undang-undang baru, Ley Orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa, atau LOMCE (Undang-Undang untuk Peningkatan Kualitas dalam Pendidikan), terdiri dari amandemen sekitar sepertiga dari ketentuan Ley Orgánica de Educación, LOE, yang telah disahkan pada 2006. Amandemen ini pada dasarnya bertujuan untuk mengatasi kelemahan utama sistem (tingkat putus sekolah dini yang tinggi dan pendaftaran VET yang rendah) dan didukung oleh data internasional yang kuat.

Undang-undang tersebut secara eksplisit menggunakan data PISA untuk membenarkan kebutuhan akan perbaikan dan kami (penulis) bertanggung jawab atas hal itu, tetapi tidak mengikuti semua (atau bahkan sebagian besar) rekomendasi PISA, dan kami juga bertanggung jawab atas hal itu. Alasan untuk pendekatan yang banyak dikritik ini adalah bahwa sementara data PISA dengan jelas menunjukkan bahwa siswa Spanyol memiliki tingkat kinerja rendah dan tidak ada perbaikan yang terjadi selama lebih dari satu dekade, kami percaya bahwa PISA gagal mengidentifikasi kekurangan utama dan memberikan rekomendasi yang tidak berlaku untuk konteks Spanyol. Tetapi ini sangat jauh dari memanipulasi PISA untuk menjustifikasi pemberlakuan reformasi yang merupakan bagian dari agenda ideologis, seperti yang diargumentasikan oleh beberapa kritikus dalam kasus Spanyol dan lainnya (contohnya, Choi & Jerrim, 2015; Fischman et al., 2018).

Reformasi itu ambisius. Ini memperkenalkan penilaian nasional untuk menandakan standar evaluasi umum di akhir setiap tahap pendidikan, untuk mengidentifikasi siswa yang kesulitan cukup awal dan memberikan mereka dukungan tambahan, untuk mengatasi disparitas regional yang besar, dan untuk mengevaluasi dampak kebijakan pendidikan. Ini memberikan lebih banyak otonomi kepada sekolah dan memperkuat kepemimpinan kepala sekolah. Ini mengembangkan dan memodernisasi pendidikan dan pelatihan vokasional untuk menawarkan jalur alternatif bagi siswa yang putus sekolah, serta mereka yang menginginkan akses lebih langsung ke pasar kerja dan tingkat keterserapan tenaga kerja yang lebih tinggi daripada yang dicapai universitas. Ini juga memodernisasi kurikulum, memperkenalkan standar evaluasi, dan mendefinisikan kembali tanggung jawab negara dan wilayah.

Tak lama setelah implementasi dimulai, perubahan dalam kebijakan pendidikan ini menyebabkan perbaikan yang jelas dan cepat di beberapa bidang: proporsi siswa yang mendaftar di pendidikan dan pelatihan vokasional di tingkat menengah atas meningkat secara dramatis, menyebabkan penurunan bersejarah dalam tingkat putus sekolah dini antara 2011 dan 2015 (turun dari 26,3% menjadi 20,0%) dan penurunan yang signifikan dalam tingkat pengulangan kelas (Gomendio, 2021; Wert, 2019). Sebagian besar variabel ini tetap di luar cakupan apa yang diukur PISA dan mempertimbangkannya secara radikal mengubah persepsi keseluruhan tentang tingkat kualitas, ekuitas, dan kemajuan seiring waktu.

Namun, evaluasi nasional tidak pernah diimplementasikan sepenuhnya karena intensitas tekanan politik terhadapnya. Evaluasi tersebut tidak dirancang sebagai ujian dengan taruhan tinggi, dalam arti bahwa nilai akhir merupakan kombinasi dari hasil penilaian akhir tahap dan nilai yang diberikan guru kepada siswa sebagai bagian dari penilaian internal sekolah.[1] Tetapi semua pemangku kepentingan utama membentuk koalisi yang kuat melawan mereka: beberapa pemerintah wilayah dan partai politik nasionalis menentangnya karena mereka menganggapnya sebagai bentuk re-sentralisasi; serikat pekerja menolaknya secara langsung karena mereka menganggapnya sebagai cara tidak langsung untuk menilai guru; dan partai-partai di kiri menolaknya karena mereka menolak untuk mendukung perubahan apa pun terhadap model sosialis yang radikal dan komprehensif yang berlaku.

Meskipun mudah untuk memahami jenis kepentingan yang memfasilitasi 'koalisi yang tidak bersedia' ini, semua pemangku kepentingan menciptakan narasi bersama yang menyamarkan konflik kepentingan yang mendasarinya. Narasi ini mengaitkan niat pada ujian nasional yang sepenuhnya salah, seperti mengecualikan siswa kurang mampu dari universitas. Ujian tersebut diberi label ulang dengan nama panggilan lama (reválidas) yang memiliki dampak besar, karena nama itu sendiri membangkitkan kembali dalam imajinasi kolektif kenangan hidup tentang ujian

1 Bobot relatif dari nilai yang diberikan secara internal oleh guru, 60%, sebenarnya lebih besar daripada bobot ujian (40%) dalam nilai akhir.

yang diterapkan sejak lama dan yang berfungsi sebagai hambatan pada saat akses ke universitas sangat terbatas. Seperti yang kami jelaskan berkali-kali di parlemen, pada pertemuan dengan menteri wilayah, dengan serikat pekerja, pada konferensi pers dan wawancara media, semua data dari survei internasional dengan jelas menunjukkan bahwa ujian kelulusan memiliki dampak positif pada kemampuan siswa , khususnya pada kemampuan siswa yang kesulitan, tetapi dampak data tersebut nihil di hadapan konflik kepentingan yang begitu kuat, karena ini bukan masalah sebenarnya yang dipertaruhkan.

Terkait kurikulum, modernisasi konten, penetapan standar evaluasi, dan pengembangan kurikulum yang lebih skematis yang memberikan kebebasan lebih besar kepada sekolah untuk melengkapi konten dasar, tidak menghasilkan reaksi yang kuat. Peran kami adalah memberikan pedoman, seperti beralih dari sistem yang hampir secara eksklusif berdasarkan hafalan ke sistem di mana akuisisi pengetahuan tetap penting, tetapi pengembangan tugas yang lebih kompleks seperti kerja tim atau pemecahan masalah juga diperlukan. Pekerjaan sebenarnya dilakukan oleh tim guru berpengalaman di bawah bimbingan kami. Ini benar-benar merupakan usaha besar untuk mengoordinasikan mereka semua. Perubahan kurikuler ini diimplementasikan di sekolah dasar dan dikaitkan dengan peningkatan dalam matematika dan sains di kalangan siswa tingkat dasar (TIMSS) dan peningkatan yang bahkan lebih substansial dalam membaca (PIRLS) (Gomendio, 2021). Peningkatan yang lebih halus terdeteksi dalam PISA 2015, seperti yang diharapkan mengingat kalender implementasi dirancang sehingga perubahan dalam pendidikan menengah pertama akan terjadi kemudian (setelah perubahan pada pendidikan dasar).

Apa yang menyebabkan reaksi negatif yang kuat di tingkat politik adalah perubahan dalam bagaimana tanggung jawab dibagi antara pemerintah pusat dan wilayah. Model sebelumnya mengadopsi solusi yang diusulkan oleh Raja Salomo ketika dihadapkan pada dua wanita yang mengklaim sebagai ibu dari bayi yang sama: membagi kurikulum dalam setiap mata pelajaran. Di wilayah-wilayah dengan bahasa resmi vernakular (Catalunya, Negara Basque, Galicia, Kepulauan Balearic, dan Valencia), pemerintah nasional menetapkan 55% dari isi mata pelajaran (yang disebut 'konten minimal') sementara pemerintah wilayah menetapkan 45% sisanya. Di semua wilayah lain, pemerintah nasional menetapkan 65% dari konten dan pemerintah wilayah menetapkan 35% sisanya. Ini menyebabkan kesulitan dalam memutuskan metrik mana yang digunakan untuk mengukur persentase tersebut, dan ketidaksesuaian antara konten kurikuler yang ditetapkan oleh pemerintah pusat dan yang ditetapkan oleh wilayah.

Untuk mengatasi masalah ini, kami menggunakan pendekatan yang berbeda dan menetapkan tiga kategori mata pelajaran yang berbeda. Untuk mata pelajaran yang kami labeli sebagai 'mata pelajaran inti' (setara dengan keterampilan dasar di setiap tahap, termasuk membaca, matematika, Spanyol, Inggris, dan Sejarah),

pemerintah nasional menetapkan konten, kriteria penilaian, dan standar yang harus dicapai. Mata pelajaran ini akan menyumbang setidaknya 50% dari waktu pengajaran. Untuk mata pelajaran lain yang kami labeli sebagai 'mata pelajaran khusus', pemerintah nasional hanya memutuskan standar evaluasi dan kriteria penilaian, tetapi pemerintah daerah menetapkan kontennya. Akhirnya, kelompok ketiga mata pelajaran yang kami labeli sebagai 'mata pelajaran bebas' sepenuhnya ditentukan oleh pemerintah daerah. Pengaturan baru ini menghadapi penolakan kuat dari partai-partai nasionalis, yang merasa lebih mudah untuk mengontrol mata pelajaran yang telah terbukti penting dalam menciptakan identitas nasional baru, seperti sejarah dan geografi, berkat persentase 'yang tidak terukur' sebelumnya. Dengan demikian, perubahan ini diberi label sebagai 're-sentralisasi', sebuah istilah yang diciptakan untuk menciptakan kesan salah bahwa pemerintah pusat memiliki agenda tersembunyi untuk mengambil kembali kendali atas pendidikan.

Pada titik ini, kami ingin menjelaskan mungkin keputusan yang paling 'politik'—dan salah satu yang paling mahal—yang kami buat. Seperti yang telah kami jelaskan, proses desentralisasi di Spanyol menyebabkan semacam distribusi kekuasaan yang asimetris kuasi-federal, di mana beberapa wilayah (Catalunya, Negara Basque, dan Galicia) dapat merebut lebih banyak kekuasaan politik sejak awal, termasuk dalam pendidikan. Akibatnya, pemerintah daerah di wilayah-wilayah tersebut memiliki banyak kelonggaran untuk menetapkan aspek-aspek penting dari sistem pendidikan mereka. Di ketiga wilayah tersebut, bahasa vernakular resmi bersama (Catalan, Basque, dan Galician) diberikan status sebagai bahasa pembelajaran, bersama dengan Spanyol (Castilian, bahasa umum). Di sebagian besar wilayah ini, sistem yang mengintegrasikan Spanyol, Inggris, dan bahasa resmi bersama dikembangkan.

Pengecualian adalah Catalunya, di mana Spanyol secara praktis telah dihilangkan sebagai bahasa untuk pengajaran dan pembelajaran. Bahkan ketika beberapa keluarga di Catalunya meminta pengajaran dan pembelajaran bilingual dalam bahasa Spanyol dan Catalan, otoritas pendidikan wilayah secara sistematis menerapkan prinsip "imersi linguistik", yang berarti bahwa semua pengajaran (kecuali Spanyol sebagai mata pelajaran) berlangsung dalam bahasa vernakular, Catalan. Kami memperkenalkan dalam LOMCE beberapa mekanisme untuk memungkinkan keluarga menjalankan hak mereka untuk memilih kombinasi bahasa Spanyol dan Catalan sebagai bahasa pengajaran dan pembelajaran. Namun, Mahkamah Konstitusi menolaknya dengan alasan—yang menurut kami dapat diperdebatkan—bahwa ini berada di luar peran pendidikan yang ditetapkan oleh konstitusi kepada pemerintah nasional. Akibatnya, hingga tahun 2020, keluarga di Catalunya ditolak haknya untuk memilih kombinasi Spanyol dan Catalan untuk pendidikan anak-anak mereka. Masalah yang sangat kontroversial ini secara teori diselesaikan oleh putusan Tribunal Superior de Justicia de Cataluña—pengadilan tertinggi di tingkat wilayah—pada tahun 2020, yang akhirnya menetapkan bahwa setidaknya 25% dari pengajaran di pendidikan dasar dan menengah harus

berlangsung dalam bahasa Spanyol. Dalam praktiknya, ini berarti bahwa di atas Spanyol sebagai mata pelajaran, mata pelajaran "relevan" lain harus diajarkan dalam bahasa Spanyol. Ada skeptisisme luas tentang sejauh mana putusan ini akan ditegakkan secara efektif, mengingat keengganan permanen otoritas pendidikan Catalan untuk mematuhi hukum atau putusan pengadilan mengenai masalah ini.

Sebaliknya, kebijakan yang didukung oleh data internasional yang paling kuat, tetapi terbukti sia-sia, adalah memberikan lebih banyak otonomi kepada sekolah sebagai imbalan atas akuntabilitas melalui ujian standar nasional. Dalam kasus ini, semua wilayah bereaksi dengan cara yang sama: mereka menawarkan dukungan penuh untuk langkah yang melibatkan transfer kekuasaan pengambilan keputusan dari pemerintah pusat, tetapi selama fase implementasi mereka membajak kekuasaan tersebut. Akibatnya, sekolah tidak menikmati otonomi yang lebih besar karena wilayah memanfaatkan kesempatan untuk mendapatkan lebih banyak kekuasaan, meninggalkan hampir tidak ada ruang untuk otonomi sekolah.

Karena ujian standar nasional tidak pernah diimplementasikan, wilayah tidak dimintai pertanggungjawaban atas hasil mereka. Seperti yang telah kita lihat, perbedaan antar wilayah sedemikian rupa sehingga pada usia lima belas tahun, perbedaan dalam kemampuan siswa antara wilayah dengan kinerja terbaik dan terburuk setara dengan lebih dari satu tahun sekolah. Meskipun ada perbedaan wilayah yang jelas, semua siswa Spanyol menerima gelar pendidikan yang sama dari Kementerian Pendidikan mengingat tidak ada evaluasi nasional (atau evaluasi wilayah dengan standar umum) di akhir tahap pendidikan. Mungkin secara kontraintuitif, di wilayah-wilayah yang merupakan pelaku terbaik menurut PISA, siswa memiliki nilai lebih rendah dalam ujian masuk universitas, satu-satunya evaluasi yang serupa di tingkat nasional dan di mana guru sekolah menengah berpartisipasi dalam menentukan nilai (Wert, 2019). Temuan ini sangat menunjukkan bahwa tingkat tuntutan yang diberikan guru pada siswa sangat bervariasi antar wilayah. Semua faktor ini dapat menghasilkan disparitas wilayah yang besar dalam hal kemampuan siswa (seperti yang diukur oleh PISA di kalangan siswa berusia lima belas tahun) yang akan memiliki dampak besar pada kehidupan mereka: siswa di wilayah dengan tingkat kinerja keseluruhan yang lebih rendah mengalami tingkat pengulangan kelas yang lebih tinggi, yang menyebabkan tingkat putus sekolah dini yang tinggi dan tingkat pengangguran pemuda yang sangat tinggi (Gomendio, 2021; Wert, 2019).

Pilar utama dari reformasi adalah pengembangan dan modernisasi VET. Reformasi yang kami lakukan pertama kali pada tahun 2012, dengan mengembangkan kerangka hukum untuk VET Ganda, dan kemudian pada tahun 2013 dengan Undang-Undang Pendidikan baru (LOMCE), memiliki tujuan ganda: untuk menarik lebih banyak siswa ke VET untuk mengurangi putus sekolah dini dengan mendorong kemajuan menuju pendidikan menengah atas di kalangan mereka yang lebih tertarik pada mata pelajaran terapan dan untuk menawarkan

alternatif dengan prospek keterserapan tenaga kerja yang lebih baik bagi mereka yang menganggap universitas sebagai opsi default. Namun, ada penolakan kuat terhadap fakta bahwa kami memperkenalkan opsionalitas kurikuler untuk mata pelajaran tertentu (opsi terapan dan akademik) secara bertahap di kelas delapan dan lebih tegas di kelas sembilan, di akhir pendidikan menengah wajib. Bersama-sama, reformasi ini menghasilkan peningkatan yang sangat cepat di bidang yang hasilnya sangat buruk: pendaftaran di VET tumbuh dengan kecepatan yang belum pernah terjadi sebelumnya, dengan peningkatan 40% antara 2010 dan 2015. Tetapi setelah itu, ketika implementasi praktis dari undang-undang baru terhenti, pertumbuhan pendaftaran VET, meskipun masih signifikan, melambat, dengan hanya peningkatan 18% antara 2015 dan 2020 (Ministerio de Educación y Formación Profesional, 2020).

Argumen utama dan paling kuat melawan upaya kami untuk membuat VET menjadi opsi yang lebih menarik adalah bahwa itu adalah jalur sekunder yang dirancang untuk mencegah siswa kurang mampu menghadiri universitas. Selain itu, pengenalan versi modifikasi dari sistem VET Ganda, yang membentuk hubungan lebih erat dengan pasar kerja yang sedang mengalami gangguan besar dengan memperkenalkan pelatihan di tempat kerja, dikritik dengan alasan bahwa itu mewakili 'tenaga kerja murah' bagi pengusaha. Kami menekankan bahwa dalam kasus Spanyol, masalah nyata yang perlu kami atasi adalah bahwa satu dari empat siswa putus sekolah, sementara akses ke universitas bagi mereka yang melanjutkan ke pendidikan menengah atas bukanlah masalah karena Spanyol memiliki salah satu tingkat akses tertinggi di Eropa, dan bahwa lulusan universitas memiliki tingkat keterserapan tenaga kerja yang jauh lebih rendah daripada di negara-negara Eropa lainnya (Wert, 2019). Tetapi kami menemukan bahwa narasi yang menggambarkan reformasi sebagai sesuatu yang dimaksudkan untuk mempersulit siswa yang kurang mampu secara ekonomi untuk masuk universitas—yang bukan tujuan maupun hasilnya—lebih kuat daripada kenyataan. Berulang kali partai oposisi, serikat guru dan siswa menggunakan narasi imajiner seperti, misalnya, kisah cucu dari petani buta huruf yang mampu masuk universitas dan menjadi dokter, sebuah contoh nyata mobilitas sosial yang menurut penentang tidak lagi dapat terjadi karena reformasi. Kisah-kisah menakutkan menjadi lebih menarik daripada kenyataan.

Berikut adalah beberapa contoh yang diambil dari sidang parlemen di komite pendidikan. Pertama, ini adalah pernyataan yang diberikan oleh juru bicara PSOE di Komite Pendidikan Kongres Spanyol:

> "[U]ndang-undang ini, Nyonya Sekretaris Negara, mewakili lebih banyak rintangan di jalur siswa kurang mampu, karena seperti yang telah kami nyatakan berulang kali, siswa dengan kinerja rendah dapat menerima bantuan atau mereka dapat diusir, dan Anda telah memutuskan untuk mengusir mereka untuk berjaga-jaga jika mereka mencapai universitas jika mereka mendapat bantuan. Dengan demikian, Anda telah merancang lintasan

> rintangan dan Anda telah mencari selokan seperti VET." (Komite Pendidikan Kongres Spanyol, 26 Juni 2013)

Atau, dalam kata-kata juru bicara Partai Nasionalis Catalan:

> "[A]nda telah menyajikan banyak data, tetapi kami berbicara tentang orang, pendidikan, perasaan, hubungan pribadi [...] banyak variabel yang tidak diperhitungkan dengan baik oleh data ini; jadi Anda hanya mengusulkan menyalin dan menyalin ketika kami memiliki cukup orang di negara kami untuk menjadi kreatif dan merancang sistem pendidikan kami sendiri [...] Anda hanya ingin evaluasi eksternal untuk menyentralisasi, untuk memaksakan, untuk memutuskan bagaimana menghomogenisasi semua siswa di negara Spanyol." (Komite Pendidikan Kongres Spanyol, 26 Juni 2013)

Atau, untuk merasakan perspektif serikat pekerja, kutipan ini dari pernyataan yang dibuat oleh Comisiones Obreras (Serikat Guru utama) tentang evaluasi:

> "[U]jian kelulusan didasarkan pada keyakinan mengerikan bahwa setiap peningkatan dalam pendidikan akan menjadi hasil dari tekanan yang diberikan oleh hasil siswa [...] mereka mengklasifikasikan siswa menjadi yang berhasil (karena mereka lulus) dan yang tidak (karena mereka gagal) yang merupakan aspek paling menjijikkan dari reformasi ini [...] guru merasa bahwa ini adalah tantangan terhadap kompetensi profesional mereka. Ini karena mereka kehilangan kendali atas apa yang mereka ajarkan dan bagaimana mereka ingin mengevaluasinya." (Milán dan Recio, 2013)

Akhirnya implementasi ujian nasional dihentikan oleh pemerintah konservatif yang sama—kami telah keluar dari pemerintah beberapa bulan sebelumnya—yang mengusulkannya sebagai konsesi untuk memfasilitasi konsensus nasional tentang pendidikan. Tetapi tidak ada kemajuan yang dibuat selama bertahun-tahun.

6.5. KEMBALI KE MASA DEPAN

SEPERTI yang kami jelaskan sebelumnya, dampak krisis finansial dan pemotongan anggaran menyebabkan tsunami politik dengan magnitude yang kami gagal kenali ketika itu dimulai. Sistem yang sebagian besar bipartisan digantikan dengan lanskap yang sangat terfragmentasi di mana partai-partai populis baru di kiri radikal muncul dengan energi yang tak terduga. Kemudian, partai-partai populis di kanan radikal juga muncul, mungkin karena kekhawatiran tentang kekuatan yang diperoleh oleh gerakan nasionalis dengan pemerintah berikutnya.

Pada pertengahan 2018, mosi tidak percaya menggulingkan pemerintah konservatif, dan pemerintah sosialis minoritas mengambil alih. Ini berumur pendek, karena tidak berhasil mendapatkan persetujuan anggaran 2019 dan terpaksa mengadakan pemilu dini. Pada akhir 2019, pemerintah baru dibentuk, sebuah koalisi antara partai sosialis dan partai kiri jauh baru (Podemos). Karena koalisi ini tidak memiliki mayoritas parlemen, ia bergantung pada dukungan partai lain,

seperti partai nasionalis, untuk menyetujui anggaran dan legislasi. Dalam kondisi ini, reformasi pendidikan baru telah disetujui sebagai imbalan atas dukungan persetujuan anggaran, yang memerlukan banyak konsesi (LOMLOE, 2020). Reformasi terbaru ini tidak hanya kembali ke model yang gagal yang telah berlaku selama lebih dari dua dekade. Ini bahkan melangkah lebih jauh: evaluasi standar nasional di akhir pendidikan menengah pertama dan atas untuk semua siswa telah digantikan dengan apa yang disebut 'evaluasi umum sistem pendidikan' yang hanya mencakup sampel siswa dan berlangsung sekali setiap tiga tahun. Pemerintah wilayah dapat menerapkan evaluasi diagnostik, tetapi ini tidak dapat dilakukan di akhir tahap pendidikan, dan tidak ada standar umum antar wilayah yang disepakati. Dalam langkah yang tidak terduga, siswa yang dinyatakan gagal oleh guru mereka (menurut standar guru sendiri) akan dipromosikan ke kelas berikutnya (karena pengulangan kelas hampir dilarang) dan akhirnya dapat memperoleh gelar nasional. Selain itu, siswa yang gagal dalam beberapa mata pelajaran di akhir tingkat menengah atas masih dapat mengikuti ujian masuk universitas. Pemerintah saat ini berargumen bahwa kebijakan ini mengikuti rekomendasi OECD karena semua siswa akan maju terlepas dari kinerja mereka, untuk menghindari pengulangan kelas (Gomendio, 2020a). Logika di sini tampaknya menyimpang: pengulangan kelas dihindari, bukan karena semua siswa mencapai tingkat kinerja yang telah ditentukan di akhir setiap kelas, tetapi karena kinerja tidak lagi penting.

Pemerintah telah membela langkah-langkah ini dengan alasan bahwa mereka mempromosikan ekuitas. Semua siswa akan maju dan memperoleh gelar terlepas dari tingkat kinerja mereka, sehingga menghilangkan dampak latar belakang sosial-ekonomi keluarga dan status migran, tetapi juga usaha dan kemampuan. Menurut pandangan kami, persetujuan reformasi pendidikan ini mewakili kapitulasi terbuka oleh pemerintah pusat dari tanggung jawab untuk menerapkan kebijakan untuk meningkatkan kemampuan siswa dan, khususnya, mekanisme untuk memungkinkan siswa kurang mampu berkinerja baik.

Pemerintah pusat telah menyerah pada evaluasi, kurikulum, dan aspirasi apa pun untuk meningkatkan kualitas. Sebaliknya, ia telah menciptakan pemutusan hubungan yang lengkap antara tingkat kemampuan siswa dan gelar pendidikan, dengan menghilangkan cara-cara yang dapat diandalkan untuk menilai yang pertama. Ini akan mendevaluasi gelar dan menghilangkan insentif untuk berusaha. Tidak ada sistem pendidikan yang telah meningkat dalam keadaan ini. Ini hanya fatamorgana untuk berpura-pura bahwa ekuitas dapat dicapai ketika mereka yang belajar diperlakukan sama persis dengan mereka yang tidak. Sistem yang bermaksud tidak meninggalkan siapa pun akan akhirnya meninggalkan semua orang.

Sebaliknya, pemerintah saat ini telah mempertahankan sebagian besar elemen dari reformasi kami (LOMCE) yang membuat VET (dan VET Ganda) menjadi opsi yang menarik bagi semakin banyak siswa. Mengingat bahwa di Spanyol tingkat

putus sekolah dini dan pengangguran pemuda tetap tinggi dibandingkan dengan negara-negara Eropa lainnya, pemerintah saat ini tampaknya telah mengambil pendekatan yang lebih praktis dan mengubur semua argumen ideologis terhadap langkah-langkah pertama yang diambil oleh reformasi kami. Ini adalah kasus yang sangat mengungkap tentang partai politik (dalam hal ini sosialis PSOE) yang memaksakan biaya politik yang sangat tinggi pada lawan utamanya (konservatif PP) atas dasar ideologis dan kemudian menuai manfaat dari kebijakan yang sama yang dianggap tidak dapat diterima setelah diimplementasikan dan mereka memegang kekuasaan.

Alasan untuk melonggarkan persyaratan untuk promosi kelas dan untuk memperoleh gelar mungkin sama dengan alasan untuk mempertahankan perubahan yang telah diimplementasikan dalam VET. Kombinasi yang tampaknya kontradiktif ini akan meningkatkan statistik yang diperhatikan oleh Uni Eropa: putus sekolah dini dan pengulangan kelas akan menurun, begitu juga pengangguran pemuda. Tetapi statistik ini akan menjadi fatamorgana karena mereka tidak akan memberikan informasi terkait dengan kemampuan siswa , yang kemungkinan akan menderita.

Sebagai respons terhadap tekanan dari partai politik nasionalis, reformasi baru mentransfer lebih banyak kendali atas kurikulum ke pemerintah wilayah dan sepenuhnya menghilangkan kewajiban untuk menggunakan bahasa Spanyol (bersama dengan bahasa resmi bersama) di sekolah. Reformasi ini juga membatasi pilihan orang tua dan menerapkan aturan penerimaan oleh sekolah yang mewakili ancaman bagi sekolah-sekolah yang didanai pemerintah tetapi dikelola secara pribadi; ini adalah konsesi kepada mitra pemerintah populis kiri radikal (Podemos), yang mengusulkan menghilangkan sekolah-sekolah ini untuk memastikan bahwa semua anak menghadiri sekolah umum sehingga menghilangkan segala hak istimewa. Menteri pendidikan saat ini telah berulang kali menyatakan bahwa reformasi terbaru mengikuti rekomendasi OECD untuk menghindari segregasi dan ketimpangan dengan menghilangkan penilaian standar, memungkinkan siswa untuk membuat kemajuan dan memperoleh gelar terlepas dari tingkat kinerja mereka, dan mengurangi peran sekolah-sekolah yang didanai pemerintah tetapi dikelola secara pribadi.

6.6. APA PERAN PISA?

DALAM beberapa tahun terakhir, reformasi pendidikan berturut-turut di ujung spektrum yang berlawanan dalam hal tujuan dan kebijakan (LOMCE dan LOMLOE) telah berargumen bahwa mereka menggunakan data dan rekomendasi kebijakan PISA. Dengan demikian, tampaknya adil untuk bertanya: posisi apa yang telah dipertahankan oleh OECD?

Singkatnya, ia telah mendukung kedua belah pihak, serta jeda panjang dan sia-sia untuk menemukan konsensus. Andreas Schleicher (yang dikenal luas sebagai

bapak PISA) sangat dihormati di Spanyol, sehingga ia telah diundang ke komisi parlemen dan komite relevan lainnya. Ia telah diberikan peran yang berpengaruh.

Dalam sidang Komite Pendidikan parlemen 2013 yang membahas LOMCE sebelum disetujui oleh parlemen, pernyataannya mencakup:

> "Ada sistem yang bekerja dengan baik dari sudut pandang ekuitas tetapi bukan kualitas, yang merupakan kasus di Spanyol [...] untuk menggunakan evaluasi untuk meningkatkan kualitas, akuntabilitas, dan mengevaluasi peningkatan kemampuan siswa [...] adalah salah satu bidang di mana reformasi [LOMCE] berusaha meningkatkan pendidikan di Spanyol [...] Sangat penting bahwa otonomi sekolah dan akuntabilitas berjalan beriringan [...] Kinerja siswa meningkat ketika ada penilaian siswa standar [...] Saya tidak berpikir bahwa benar untuk berargumen bahwa reformasi menerapkan pelacakan awal dan oleh karena itu segregasi, karena kedua opsi ditawarkan ketika sebagian besar negara melakukannya." (Komite Pendidikan, 15 Juli 2013)

Empat tahun kemudian, pada 2017, pernyataannya untuk Komite Pendidikan yang sama mencakup:

> "Data PISA tidak menunjukkan perbedaan wilayah yang besar [...] Guru perlu memainkan peran yang relevan dalam desain reformasi pendidikan [...] Kurikulum modern perlu dirancang oleh guru [...] Evaluasi adalah kunci karena Anda tidak dapat meningkatkan apa yang tidak Anda ukur, tetapi saya tidak melihat hubungan dengan akuntabilitas [...] Beberapa negara tidak membagikan hasil penilaian siswa dengan siapa pun [...] karena jika guru merasa bahwa mereka dinilai dari luar [...] mungkin mereka akan menarik diri dan tidak akan ada manfaat karena mereka mungkin merasa dihakimi." (Komite Pendidikan, 13 September 2017)

Tidak ada sidang di parlemen untuk membahas reformasi pendidikan yang baru-baru ini disetujui (LOMLOE). Bahkan, tidak ada debat yang berlangsung meskipun klaim pemerintah tentang negosiasi yang sedang berlangsung dan pencarian konsensus. Sebaliknya, saluran di mana Andreas Schleicher menyatakan dukungan penuh untuk reformasi ini adalah wawancara baru-baru ini di surat kabar terkemuka Spanyol, di mana ia menyatakan:

> "Menghafal konten tentang fisika atau kimia tidak berguna. Masalah sebenarnya adalah: dapatkah siswa berpikir seperti ilmuwan dan merancang eksperimen? [...] Hal yang sama terjadi dengan sejarah. Mengingat fakta tidak membantu. [...] Sekolah yang sukses adalah mereka yang membekali siswa dengan strategi untuk belajar dan tidak belajar serta belajar kembali seiring perubahan konteks." (El País, 2021)

Kami berasumsi bahwa ini berarti bahwa tidak penting untuk menghafal fakta, dan dari premis yang keliru ini mengikuti bahwa akuisisi pengetahuan tidak perlu dievaluasi. Tampaknya kontradiktif bahwa orang yang bertanggung jawab atas

PISA akan mendukung kurangnya evaluasi di tingkat nasional, karena mengevaluasi kemampuan siswa di berbagai negara adalah tepatnya apa yang dilakukan PISA.

Dukungan pribadi yang diberikan Schleicher untuk reformasi terbaru telah menyebabkan beberapa ahli pendidikan mengkritik dukungan OECD terhadap kebijakan pendidikan yang menyamarkan kualitas rendah sistem pendidikan Spanyol dengan niat baik berdasarkan konsep ekuitas yang menyesatkan (Luri, 2021).

Sulit untuk memahami mengapa PISA telah mendukung reformasi berturut-turut di Spanyol yang masing-masing mewakili pendekatan yang sangat berbeda, tetapi ini mungkin merupakan hasil dari keinginan untuk dilihat sebagai memiliki pengaruh di arena kebijakan. Lebih penting lagi, PISA sangat menghargai dampak medianya yang besar di Spanyol, karena ini digunakan sebagai ukuran utama keberhasilannya sendiri. Akhirnya, ia perlu memastikan bahwa Spanyol terus memberikan kontribusi finansial besar yang diwakili oleh sampel yang diperluas dari semua tujuh belas wilayahnya. Spanyol adalah salah satu negara yang memberikan jumlah pendanaan terbesar untuk PISA, sehingga partisipasinya adalah kunci untuk kelangsungan PISA. Dengan kata lain, PISA juga memiliki kepentingan yang harus dipertahankan di Spanyol, bahkan dengan mengorbankan kontradiksi yang jelas.

Mungkin inkongruensi terbesar adalah publikasi hasil PISA 2018 setelah ditarik beberapa bulan sebelumnya pada peluncuran global resmi karena inkonsistensi dan ketidakandalan. Rupanya, hasil yang sama (tanpa koreksi atau penjelasan tentang inkonsistensi yang terdeteksi) diterbitkan atas permintaan Menteri Pendidikan saat ini, yang ingin menggunakan dugaan penurunan kinerja untuk membenarkan reformasi pendidikan baru dan untuk menunjukkan jari pada wilayah-wilayah yang diatur oleh partai politik lain yang diduga memiliki hasil lebih buruk (Gomendio, 2020b). Reformasi pendidikan disetujui beberapa bulan kemudian tanpa konsensus di tingkat nasional tetapi dengan dukungan PISA. Dalam kontroversi seputar reformasi ini, tidak ada yang tampaknya memperhatikan bahwa OECD telah menerbitkan hasil tetapi menyertakan peringatan dalam cetakan kecil yang menyatakan bahwa mereka tidak sebanding dengan siklus sebelumnya.

Kurangnya akuntabilitas PISA dan inkonsistensi yang ditunjukkan ketika mendukung reformasi yang mengusulkan kebijakan yang sangat berbeda mempertanyakan perannya sebagai perantara jujur yang menggunakan data objektif. Ini juga menantang peran yang diklaimnya sendiri sebagai pemain berpengaruh dalam kebijakan pendidikan. Reformasi pendidikan sangat penting, dan data yang kuat tentang praktik yang baik harus memandu keputusan pembuat kebijakan. Untuk memainkan peran dalam debat kebijakan pendidikan, PISA perlu konsisten tentang rekomendasi kebijakannya, harus mengatasi kekhawatiran yang mungkin dimiliki negara-negara tentang keandalan data, dan harus memberikan data yang solid dan saran objektif kepada reformis yang bersedia membayar harga berat dari reformasi pendidikan.

7
REFORMASI PENDIDIKAN: INTERAKSI ANTARA IDEOLOGI, TATA KELOLA, KONFLIK KEPENTINGAN, DAN DATA

© 2023 Gomendio dan Wert, CC BY-NC 4.0 https://doi.org/10.11647/OBP.0332.07

7.1. SIAPA YANG PEDULI TENTANG PENDIDIKAN DAN MENGAPA?

REFORMASI pendidikan sangat penting. Mereka sangat berarti, baik pada tingkat individu dan mikrososial, maupun pada tingkat masyarakat. Alasan untuk ini adalah bahwa sistem pendidikan yang baik membekali individu dengan pengetahuan dan keterampilan yang diperlukan untuk mendapatkan pekerjaan berkualitas baik, untuk menavigasi pasar tenaga kerja yang tidak pasti dan berubah dengan cepat, untuk mengembangkan cara-cara inovatif dalam menghadapi tantangan baru, dan untuk terintegrasi sepenuhnya dalam masyarakat yang kompleks. Seiring waktu, semakin jelas bahwa ini bukan hanya tentang memiliki pendidikan, tetapi tentang menikmati pendidikan berkualitas baik, karena masyarakat berbasis pengetahuan dan perubahan teknologi telah menghasilkan peningkatan dramatis dalam permintaan akan tingkat keterampilan yang lebih tinggi yang kemungkinan akan terus berlanjut atau bahkan dipercepat di masa depan. Orang-orang yang terdidik dengan baik dapat mengendalikan hidup mereka dan beradaptasi dengan lanskap yang berubah, sementara orang-orang yang kurang terdidik akan kesulitan. Pada tingkat agregat, sistem pendidikan berkualitas tinggi adalah kunci untuk meningkatkan modal manusia, yang merupakan pendorong fundamental pertumbuhan ekonomi dan kemakmuran.

Keluarga sangat peduli tentang pendidikan karena ini memiliki pengaruh kuat pada masa depan anak-anak mereka, tetapi seberapa besar pendidikan dihargai, dan sejauh mana orang tua terlibat, sangat bervariasi antara negara dan budaya. Pengusaha juga sangat menghargai pendidikan karena ini memastikan bahwa siswa memperoleh tingkat keterampilan yang semakin kompleks yang mereka tuntut; jelas mereka lebih peduli di masyarakat di mana ekonomi maju sudah menuntut tingkat keterampilan yang tinggi. Partai politik memanfaatkan peluang yang diberikan

oleh ideologi pendidikan untuk memberi makan basis elektoral mereka dengan bendera pendidikan, yang tampaknya memiliki pengaruh mobilisasi yang cukup besar. Pemerintah dapat memberikan pengaruh kuat melalui pendidikan: mereka dapat meningkatkan modal manusia dan pertumbuhan ekonomi; mempromosikan mobilitas sosial dan ekuitas; menanamkan nilai-nilai bersama; memfasilitasi integrasi dan kohesi sosial, sehingga membentuk dasar-dasar masyarakat mereka, yang dapat menghasilkan penguatan dukungan warga negara. Akhirnya, ukuran dan kompleksitas sistem pendidikan serta tingkat investasi yang mereka butuhkan menyiratkan bahwa ada banyak pemangku kepentingan yang menerima manfaat langsung dari sistem pendidikan. Yang paling banyak dan berkuasa secara politik adalah guru, yang diharapkan memiliki tujuan bersama untuk mencapai sistem pendidikan berkualitas tinggi di mana mereka akan berkembang.

Dalam buku ini, kami mencoba memahami paradoks berikut: semua orang tampaknya setuju pada nilai pendidikan berkualitas tinggi, namun reformasi pendidikan sangat sulit untuk diimplementasikan. Apa hambatan utama dan bagaimana mereka dapat diatasi?

Kebijaksanaan konvensional menyatakan bahwa pemerintah jarang memutuskan untuk memulai reformasi pendidikan karena biaya politik dalam jangka pendek sangat besar, sementara manfaatnya agak menyebar dan hanya menjadi nyata dalam jangka panjang. Meskipun jelas bahwa dibutuhkan bertahun-tahun sebelum reformasi pendidikan berdampur pada semua anak sekolah, dan bahkan lebih lama sebelum manfaat dalam kehidupan dewasa dapat dinilai, kami tetap mempertentangkan argumen bahwa manfaat hanya terjadi dalam jangka panjang. Seperti yang telah kami lihat, banyak reformasi pendidikan memang memiliki dampak positif dalam jangka pendek. Jadi, masalah utama tampaknya adalah memahami sifat dari biaya politik dan apakah ini dapat diatasi.

7.2. PERTEMPURAN IDEOLOGI: TENTANG APA MEREKA?

DI SEBAGIAN besar negara, pendidikan adalah isu yang sangat terpolarisasi dalam arena politik. Di medan perang ini, kualitas sistem pendidikan secara keseluruhan memainkan peran yang sangat kecil, sebagian karena bagi sebagian besar pemilih, ini tampaknya konsep yang agak samar dan luas yang sedikit terkait dengan kebutuhan, kepentingan, dan nilai-nilai spesifik mereka. Bendera ideologi yang paling memecah belah fokus pada dua isu.

Di satu sisi, pilihan orang tua adalah komponen kunci bagi partai politik di spektrum kanan, dan menarik bagi orang tua yang ingin memiliki kebebasan untuk memilih sekolah yang mereka percaya terbaik untuk anak-anak mereka dalam hal kualitas, reputasi, disiplin, spesialisasi, nilai-nilai, dan dalam beberapa kasus keyakinan agama. Sistem pendidikan hanya dapat memungkinkan orang tua membuat pilihan yang bermakna jika ada keragaman sekolah yang ditawarkan, dan ini dicapai terutama melalui sekolah yang dikelola secara pribadi tetapi

didanai oleh pemerintah (juga dikenal sebagai sekolah piagam). Dengan demikian, kebebasan memilih menyiratkan (i) keberadaan berbagai jenis sekolah yang, pada gilirannya, mengarah pada kompetisi untuk menarik siswa, dan (ii) transparansi dan akuntabilitas pada hasil, sehingga orang tua dapat membuat pilihan yang terinformasi.

Di sisi lain, ekuitas adalah isu utama bagi partai politik di spektrum kiri. Dalam kasus ini, fokusnya adalah pada pendidikan publik sebagai penjamin bahwa semua anak akan memiliki akses ke peluang pendidikan yang sama dan penekanannya adalah pada kebijakan komprehensif yang memastikan bahwa semua anak diperlakukan sama.

Banyak sistem pendidikan menunjukkan bahwa pilihan orang tua dan ekuitas adalah kompatibel, tetapi pertempuran ideologi membutuhkan lebih dari sekadar pembelaan terhadap prinsip-prinsip tertentu. Demonisasi prinsip-prinsip yang dipertahankan oleh lawan seseorang sama pentingnya. Dalam proses yang agak destruktif ini, pilihan orang tua digambarkan oleh kiri sebagai mengarah pada privatisasi dan pasarisasi pendidikan, mempromosikan segregasi antara anak-anak berdasarkan status sosial-ekonomi mereka, mengambil sumber daya dari sistem publik, dan dengan demikian membebani sekolah umum dengan siswa kurang mampu yang menghadapi tantangan lebih besar. Sebaliknya, partai politik di kanan mengkarikaturkan janji untuk ekuitas sebagai upaya terselubung untuk menyembunyikan keterbatasan sistem publik yang terlalu lemah untuk menghadapi segala bentuk kompetisi dan terlalu biasa-biasa saja untuk menghasilkan apa pun kecuali standar rendah untuk semua siswa. Akibatnya, prioritas awal menjadi kabur dan debat sering berakhir dalam dikotomi yang terlalu sederhana dan salah antara pendidikan swasta versus publik, yang digambarkan sebagai melayani kepentingan elit atau bagian masyarakat yang paling rentan masing-masing. Ini, tentu saja, adalah orang-orangan sawah. Tetapi mereka adalah gambar yang kuat yang menentukan koordinat di mana debat pendidikan berlangsung di banyak tempat.

Pandangan ideologi dasar ini memiliki efek tumpahan yang akhirnya mempengaruhi sikap politik terhadap banyak isu pendidikan lainnya. Meningkatkan ekuitas ke status tujuan utama, jika bukan satu-satunya, dari sistem pendidikan, seringkali berjalan seiring dengan mendukung penghapusan segala tindakan yang dianggap 'diskriminatif' atau mengarah pada 'segregasi', seperti mengelompokkan siswa berdasarkan kemampuan mereka sehingga guru dapat mencapai keuntungan belajar yang lebih besar dengan kelompok siswa yang lebih homogen, atau pelacakan siswa ke jalur akademik dan kejuruan sebelum mereka memasuki pendidikan menengah atas. Dengan demikian, pendukung ekuitas sebagai tujuan utama sistem pendidikan cenderung mendukung implementasi kebijakan komprehensif yang paling radikal, meskipun data menunjukkan bahwa, di masyarakat dengan tingkat ketimpangan yang tinggi, kebijakan pendidikan tersebut dapat mengarah pada hasil terburuk dalam hal ekuitas. Dengan kata lain, sementara masyarakat

egaliter telah menerapkan kebijakan komprehensif dengan sukses, di masyarakat dengan tingkat ketimpangan yang tinggi, tingkat heterogenitas siswa sangat tinggi sehingga memerlukan kebijakan lain untuk menangani tantangan besar ini terlebih dahulu.

Tren untuk menghindari kebijakan apa pun yang berpotensi dikaitkan dengan beberapa bentuk diskriminasi telah menjadi sangat berpengaruh dalam beberapa tahun terakhir sehingga penilaian siswa standar sedang dipertanyakan (atau dihapuskan) karena status sosial-ekonomi, status imigran, gender, dan etnisitas cenderung memiliki dampak pada hasil. Jelas bahwa ini adalah gejala dari sejauh mana sistem pendidikan telah gagal untuk meminimalkan dampak dari faktor-faktor tersebut, bukan efek kausal. Penilaian standar hanyalah metrik yang menetapkan target bersama dan hasilnya mencerminkan sejauh mana sistem pendidikan telah memungkinkan semua siswa untuk mencapai tujuan tersebut. Tetapi banyak yang sekarang tampaknya percaya bahwa buta terhadap realitas ini akan membuat masalah itu hilang. Ideologi didasarkan pada keyakinan, ketakutan, dan nilai-nilai, dan hubungannya dengan data sangat lemah pada terbaiknya.

Mereka yang mendukung pilihan orang tua juga cenderung mendukung kompetisi antar sekolah, akuntabilitas, transparansi, dan budaya usaha. Dengan kata lain, diversifikasi dan merit daripada keseragaman. Risiko dalam kasus ini adalah bahwa, kecuali aturan yang jelas ditetapkan, sekolah yang dikelola secara pribadi tetapi didanai oleh pemerintah dapat memilih siswa berdasarkan status sosial-ekonomi mereka, atau mendiskriminasi minoritas, yang mengarah pada segregasi sosial. Selain itu, keterbatasan utama dari posisi ideologi ini adalah bahwa, meskipun mempertahankan hak orang tua untuk memilih apa yang mereka anggap terbaik, ini tidak membuat proposal yang jelas tentang sistem pendidikan secara keseluruhan, sehingga hanya melayani audiens yang sangat terfokus. Dalam skenario terburuk, ini bisa mengarah pada orang tua memilih beberapa sekolah yang baik, sementara sistem publik secara keseluruhan tetap dalam kondisi buruk. Juga, asimetri informasi harus dipertimbangkan untuk mencapai lapangan bermain yang setara, karena beberapa orang tua memiliki akses ke sumber informasi yang kaya tentang kualitas sekolah, sementara yang lain tidak.

Sementara isu-isu ini tampaknya merupakan pilar utama dari pandangan ideologi di ujung spektrum yang berlawanan, di banyak negara pertempuran paling sengit fokus pada isu-isu yang kurang berkaitan dengan kualitas sistem pendidikan. Di negara-negara di mana tidak ada narasi sejarah bersama yang berlaku, atau di mana ada partai pro-kemerdekaan yang kuat di beberapa wilayah, konten kurikuler mata pelajaran seperti sejarah adalah sumber perselisihan yang konstan dan pahit. Isu-isu yang terkait dengan nilai-nilai dan keyakinan kuat yang dipegang oleh kelompok yang berbeda akan menghasilkan konflik yang berkelanjutan mengenai mana yang akan mendominasi atau bagaimana mereka dapat didamaikan; selain itu, seiring perubahan persepsi tentang isu-isu yang sensitif secara budaya (seperti

aborsi, eutanasia, atau LGBTQ+) dari waktu ke waktu, kurikulum perlu beradaptasi dan jeda waktu cenderung menghasilkan ketegangan yang konstan. Salah satu contoh yang jelas adalah keyakinan agama: kesepakatan harus dicapai apakah sekolah-sekolah yang berbeda akan mematuhi keyakinan yang berbeda, apakah mereka semua akan mengajarkan mata pelajaran umum yang akan membahas semua agama dan mencerminkan perbedaan mereka, atau apakah agama harus tetap sepenuhnya di luar cakupan apa yang diajarkan sekolah.

Tentu saja, isu-isu ideologi akan selalu memainkan peran dalam reformasi pendidikan, dengan satu cara atau lain. Mereka dapat ditangani dengan cara yang berbeda. Dalam banyak kasus, partai akan bersikap konfrontatif. Mereka akan mengklaim bahwa mereka akan mencari konsensus tetapi akan melakukan sebaliknya, mempertahankan pandangan radikal dari para pemilih untuk siapa pendidikan adalah isu elektoral utama dan mencoba menjauhkan diri dari lawan mereka. Ini tampaknya satu-satunya cara di mana partai politik di sebagian besar negara dapat memperoleh suara tambahan, dengan menjadikan pendidikan isu utama. Sebaliknya, di negara-negara di mana ada budaya politik konsosiasi, mereka akan mencoba mencari titik temu dan mengesampingkan isu-isu yang paling memecah belah.

Pembagian ideologi menciptakan retakan yang dalam antara partai politik dan antara kelompok pemilih yang mungkin sulit diatasi setelah pemilu selesai. Akibatnya, di mana pembagian tersebut lebih dalam, pemerintah mungkin hanya berani merangkul reformasi pendidikan ketika mereka menikmati mayoritas parlemen. Namun, seiring pergantian kekuasaan partai yang berbeda dari waktu ke waktu, suksesi reformasi dan pembalikan yang mengikuti kepentingan ideologi yang berbeda adalah pengalaman yang umum dan mandul. Negara-negara di mana kesepakatan dapat dicapai antara partai politik utama atas isu-isu dasar yang terkait dengan peningkatan kemampuan siswa —dan tidak dipengaruhi oleh pandangan ideologi—yang akan diimplementasikan dalam jangka panjang, adalah pengecualian yang langka tetapi bermakna.

Tren baru-baru ini dalam lanskap politik, yang telah melihat banyak negara beralih dari sistem yang sebagian besar bipartisan atau kuasi-bipartisan ke lanskap politik yang jauh lebih terfragmentasi, tampaknya tidak membuat hal-hal lebih mudah untuk reformasi pendidikan, karena koalisi sering menghindari isu-isu politik yang memecah belah.

Pada akhirnya, apa yang tampaknya strategi paling produktif—kesepakatan pada dasar-dasar dan setuju untuk tidak setuju pada sisanya—menjadi lebih sulit karena polarisasi, politik identitas, dan ruang gema semakin intensif di mana-mana. Konfrontasi ideologi tentang pendidikan akan tetap ada dan akan terus menghalangi reformasi pendidikan yang berorientasi pada kinerja.

7.3. REFORMASI: SIAPA YANG MEMUTUSKAN APA, SIAPA YANG MENDANAI, SIAPA YANG BERBICARA, SIAPA YANG MEMILIKI KEKUATAN UNTUK MEMBLOKIR

KETIKA pemerintah memutuskan untuk terlibat dalam reformasi pendidikan, pengaturan tata kelola yang ada menentukan siapa yang memutuskan apa, siapa yang mengumpulkan dan siapa yang menghabiskan dana, siapa yang bertanggung jawab kepada siapa, dan kekuatan yang dimiliki pemangku kepentingan dan kelompok dengan kepentingan tertentu dalam mendukung atau memblokir reformasi.

Negara-negara terpusat dan federal mewakili dua ekstrem yang berlawanan di mana ada definisi yang jelas tentang tanggung jawab pada tingkat yang berbeda: baik pemerintah pusat atau wilayah (masing-masing) memegang sebagian besar kekuatan pengambilan keputusan, serta tanggung jawab untuk mengumpulkan dan mengalokasikan dana. Tantangan untuk kedua jenis sistem tata kelola ini sangat berbeda. Negara-negara terpusat perlu menerapkan mekanisme yang tepat untuk menangani keragaman di negara mereka. Di sisi lain, negara-negara federal perlu menemukan cara untuk menyeimbangkan ketimpangan regional untuk mencegah sistem pendidikan memperbesar mereka; ini biasanya dicapai melalui dana tambahan yang disediakan oleh pemerintah pusat untuk mengompensasi disparitas regional dalam kekayaan dan sumber daya, dan dengan menyepakati standar bersama untuk semua siswa untuk memastikan bahwa sistem pendidikan menerapkan mekanisme yang diperlukan untuk menghindari disparitas regional dalam hasil siswa.

Dalam beberapa dekade terakhir, ada tren luas untuk mendesentralisasi sistem pendidikan dan rasionalnya adalah bahwa pengambilan keputusan harus mempertimbangkan spesifisitas kebutuhan regional dan lokal, sehingga responsivitas yang lebih besar terhadap kebutuhan tersebut akan membuat sistem lebih efisien. Namun, untuk mencapai efisiensi yang lebih besar, beberapa kondisi perlu dipenuhi, seperti pembangunan kapasitas, definisi yang jelas tentang tanggung jawab, dan implementasi mekanisme akuntabilitas, yang sayangnya tidak selalu diterapkan.

Sistem desentralisasi non-federal tersebut berada di area abu-abu di mana tanggung jawab dan pendanaan dapat dibagi dengan banyak cara yang berbeda. Secara umum, pemerintah pusat tetap bertanggung jawab untuk mengumpulkan sebagian besar dana melalui pajak yang kemudian ditransfer ke otoritas regional atau lokal, yang memutuskan bagaimana menggunakannya. Jika mekanisme akuntabilitas yang tepat tidak diterapkan, pemutusan hubungan antara tanggung jawab untuk penggalangan dana dan kapasitas untuk menghabiskan dana dapat menyebabkan pengeluaran berlebihan dan alokasi sumber daya yang tidak efisien. Juga umum bagi pemerintah pusat untuk mempertahankan kekuatan pengambilan keputusan pada aturan umum dan arsitektur sistem pendidikan, serta kurikulum

inti nasional dan penilaian nasional standar, sementara manajemen sekolah serta beberapa derajat otonomi dalam hal kurikulum dan penilaian, ditransfer ke wilayah.

Di antara sistem desentralisasi de facto ini, sejumlah besar aktor memainkan peran dalam reformasi pendidikan dan oleh karena itu tingkat kompleksitasnya jauh lebih besar. Secara khusus, pemerintah pusat memiliki tanggung jawab untuk menyetujui undang-undang baru, tetapi wilayah adalah kunci dalam implementasi reformasi tersebut. Karena seringkali partai politik yang berbeda memegang kekuasaan di pemerintah pusat dan di wilayah yang berbeda, aliansi politik dapat memainkan peran kunci dalam tingkat dukungan atau penolakan yang diungkapkan wilayah tentang reformasi tertentu dan, yang lebih penting, dalam apakah mereka bersedia untuk mengimplementasikan reformasi yang disetujui oleh parlemen nasional.

Ketika tanggung jawab tidak didefinisikan dengan baik, ada ketegangan yang tak terhindarkan antara wilayah yang menuntut lebih banyak sumber daya dan kekuasaan dan pemerintah pusat yang memperkuat mekanisme akuntabilitas. Karena sebagian besar reformasi pendidikan memerlukan efek redistribusi yang besar, wilayah cenderung bereaksi dengan meningkatkan tuntutan mereka. Dalam konteks ini, tindakan yang mungkin bermanfaat bagi sistem pendidikan secara keseluruhan dapat ditolak oleh wilayah, baik karena mereka menginterpretasikannya sebagai bentuk re-sentralisasi (misalnya, ujian standar nasional), atau karena beberapa wilayah menganggap diri mereka sebagai pihak yang kalah dalam konfigurasi baru (baik karena mereka takut menerima lebih sedikit sumber daya, kehilangan kekuatan pengambilan keputusan, atau menjadi subjek kontrol yang lebih besar dari pemerintah pusat). Meskipun kepentingan pemerintah pusat dan regional keduanya sah, peran pemerintah pusat adalah untuk meningkatkan seluruh sistem pendidikan, sementara peran pemerintah regional adalah untuk memastikan kemajuan lokal. Dengan demikian, prisma sangat berbeda dan sering menyebabkan konflik. Dalam konteks ini, kapasitas pemilih untuk memahami siapa yang bertanggung jawab atas apa, dalam menghadapi perbaikan atau penurunan, seringkali terbatas, terutama ketika pembagian tanggung jawab tidak didefinisikan dengan baik.

Seiring sistem pendidikan telah berkembang untuk menyediakan akses universal ke pendidikan terlebih dahulu dan kemudian jumlah tahun pendidikan wajib yang semakin meningkat, mereka telah menciptakan jaringan sekolah yang kompleks dan luas yang memerlukan jumlah dana publik yang substansial. Pertumbuhan ini telah disertai dengan munculnya sejumlah pemangku kepentingan yang memainkan peran yang sangat berbeda, memiliki kepentingan yang berbeda, dan memegang kekuatan yang sangat asimetris. Jelas, pembuat kebijakan akan mendapat manfaat dari melibatkan pemangku kepentingan dalam desain dan implementasi reformasi pendidikan karena mereka dapat memberikan informasi yang berguna, dukungan mereka akan memberikan legitimasi pada reformasi,

memastikan implementasi yang lancar, dan meningkatkan peluang bahwa mereka akan bertahan dalam jangka panjang. Mengikuti logika ini, telah menjadi mantra bahwa reformasi harus didasarkan pada konsensus. Ini tampaknya tujuan idealis karena konflik kepentingan yang besar sering membuat konsensus tidak mungkin, memaksa pemerintah untuk mengadopsi denominator terendah atau memilih antara kepentingan pemangku kepentingan yang kuat dan kepentingan siswa. Dengan demikian, tampaknya lebih realistis untuk bertanya sejauh mana pemangku kepentingan yang berbeda harus dilibatkan dalam proses reformasi dan apakah mereka harus memiliki kekuatan veto.

Pemangku kepentingan dapat dikategorikan dalam dua kelompok: mereka yang mendapat manfaat dari sistem pendidikan berkualitas dan mereka yang mendapat manfaat karena mereka memperoleh sumber daya secara langsung. Jelas, penerima manfaat utama dari sistem pendidikan berkualitas adalah siswa. Tujuan sistem pendidikan adalah untuk melayani siswa dan oleh karena itu peningkatan kinerja mereka harus menjadi raison d'être dari setiap reformasi pendidikan. Namun, pengaruh orang tua sebagai pemangku kepentingan sangat lemah, terutama karena mereka tidak terorganisir dengan cara yang akan membuat mereka menjadi pemain yang kuat, tetapi juga karena mereka cenderung kurang memiliki informasi tentang kualitas dan efisiensi sistem pendidikan secara keseluruhan. Sebagai pemangku kepentingan, orang tua memegang posisi terlemah dalam rantai informasi, dan sangat sering mereka dapat disesatkan atau bingung tentang konsekuensi dari intervensi kebijakan. Secara umum, orang tua cenderung memobilisasi ketika mereka merasa bahwa hak mereka sedang dibatasi, yaitu ketika kebebasan memilih mereka terancam baik karena perubahan dalam aturan penerimaan, atau karena sekolah yang dikelola secara pribadi tetapi didanai oleh pemerintah berada dalam risiko. Pengusaha juga mendapat manfaat dari sistem pendidikan yang baik karena ini memastikan bahwa pekerja mereka memiliki tingkat keterampilan yang tinggi. Namun, di sebagian besar negara, pengusaha hanya terlibat langsung dalam pendidikan dan pelatihan kejuruan dengan menyediakan pelatihan di tempat kerja, informasi yang berguna tentang kebutuhan pasar tenaga kerja, dan, dalam beberapa kasus, dengan menetapkan standar magang.

Sistem pendidikan memobilisasi jumlah besar dana publik yang besar yang menyediakan sumber daya untuk banyak penyedia, seperti industri penerbitan buku teks, perusahaan teknologi pendidikan, transportasi, atau perusahaan kantin sekolah. Namun, sebagian besar dana sejauh ini dihabiskan untuk staf (terutama gaji guru). Ini berarti bahwa guru langsung menerima sebagian besar pendanaan yang dialokasikan untuk pendidikan dan jumlah besar mereka menyisakan bahwa di banyak negara daftar gaji pendidikan publik membuat pemerintah menjadi pengusaha terbesar. Konsekuensi alami dari ini adalah bahwa guru telah menjadi terorganisir dalam serikat pekerja yang mempertahankan kepentingan mereka. Selama era pembentukan institusi (ketika akses ke pendidikan diperluas

dan anak-anak menghabiskan lebih banyak tahun di sekolah) ada keselarasan yang kuat antara kepentingan pemerintah dan serikat pekerja guru: pendanaan masuk ke pembangunan dan perlengkapan sekolah, dan sebagian besar untuk mempekerjakan lebih banyak guru.

Namun, begitu tahap ini berakhir, sebagian besar pemerintah mencari cara untuk meningkatkan kualitas dan efisiensi sistem pendidikan. Di banyak negara ini melibatkan desentralisasi, pilihan, akuntabilitas, dan, di atas segalanya, fokus pada kemampuan siswa . Pergeseran ini tak terhindarkan mengarah pada konflik kepentingan dengan serikat pekerja.

Mungkin konflik utama muncul sebagai akibat dari perlambatan dalam perekrutan guru baru. Kekuatan serikat pekerja bergantung pada jumlah anggota mereka dan kandidat potensial (seperti guru dengan kontrak sementara) mengharapkan serikat pekerja untuk memfasilitasi masuk mereka ke dalam profesi. Dengan demikian, setelah tahap di mana sistem pendidikan sedang dibangun selesai, serikat pekerja mengalihkan fokus mereka ke ukuran kelas: mereka menuntut ukuran kelas yang lebih kecil untuk memastikan bahwa lebih banyak guru terus dipekerjakan. Meskipun ini adalah pembelaan yang sah atas kepentingan mereka, apa yang tampak menyesatkan adalah bahwa mereka menyamarkan kepentingan ini sebagai upaya altruistik untuk meningkatkan kualitas pengajaran.

Di sini, kami memiliki contoh yang sangat jelas tentang asimetri informasi. Orang tua cenderung percaya bahwa ukuran kelas yang kecil sama dengan pendidikan yang lebih personalisasi dan berkualitas lebih baik, sehingga mereka cenderung aktif mendukung tuntutan ini. Ini telah menyebabkan tren luas untuk secara bertahap mengurangi ukuran kelas, meskipun fakta yang terdokumentasi dengan baik bahwa ini tidak memiliki dampak pada kemampuan siswa dan sangat mahal. Ini telah menciptakan siklus setan yang memiliki konsekuensi jangka panjang, karena jumlah dana yang semakin meningkat masuk ke gaji dari tenaga pengajar yang terus bertambah, alih-alih sumber daya tersebut digunakan untuk melatih dan memilih lebih sedikit guru dengan kualitas lebih tinggi.

Di banyak negara, serikat pekerja telah memilih untuk memastikan keamanan kerja dan kondisi kerja yang baik untuk semua anggota mereka, yang memerlukan pembelaan kuat terhadap gaji yang serupa dan keamanan kerja untuk semua guru (terlepas dari kinerja mereka) dan penentangan keras terhadap pemecatan guru yang berkinerja buruk, pembayaran terkait kinerja, pelatihan guru yang menuntut, perekrutan selektif guru berdasarkan merit, dan evaluasi guru. Ketika serikat pekerja telah membawa tuntutan ini ke ekstrem dan mereka telah menikmati kekuatan politik untuk memaksa pemerintah menerimanya, hasilnya adalah kualitas guru yang rendah yang mengakar. Ini mengarah pada lingkaran yang sangat berbahaya karena, mengingat peran serikat pekerja adalah untuk mempertahankan kepentingan anggota mereka, ketika kualitas guru rendah, serikat pekerja akan menganggap setiap tindakan akuntabilitas sebagai ancaman bagi anggota mereka.

Dengan demikian, seiring pemerintah telah mengalihkan fokus dari input (sumber daya) ke output (kemampuan siswa) dan telah mencari efisiensi dan akuntabilitas, konflik kepentingan dengan serikat pekerja telah meningkat. Di negara-negara di mana serikat pekerja memiliki kekuatan veto, mereka telah secara sistematis memblokir reformasi.

Dalam kasus reformasi pendidikan, inti masalahnya adalah bahwa serikat pekerja dan pemangku kepentingan lain terorganisasi dengan baik dan memiliki kekuatan untuk mempertahankan status quo, sementara mereka yang akan mendapat manfaat dari hasil yang lebih baik (siswa dan keluarga mereka) tidak.

Untuk alasan ini, banyak pemerintah menghadapi pilihan yang sangat sulit ketika mereka ingin melakukan reformasi pendidikan karena mereka harus menghadapi dan menangani konflik kepentingan yang begitu intens. Memaksakan reformasi pendidikan cenderung memperpendek masa hidupnya, tetapi mencapai konsensus sering melibatkan kapitulasi terhadap kepentingan yang ada dan menyerah pada kebijakan yang kontroversial tetapi perlu yang ditolak oleh lawan ideologi. Seperti yang telah kami lihat, PISA mengklaim bahwa rekomendasi kebijakan yang diberikannya dalam praktik menurunkan biaya bagi pembuat kebijakan yang bersedia mengikutinya mereka, karena mereka dapat membenarkan bahwa reformasi didasarkan pada data dan oleh karena itu bebas dari bias ideologi dan bebas dari manipulasi oleh kelompok dengan kepentingan tertentu.

Apakah data dari survei internasional cukup kuat untuk memberdayakan pembuat kebijakan sehingga mereka dapat mengatasi konflik kepentingan dan pertempuran ideologi? Jawaban kami sayangnya adalah tidak.

7.4. DATA INTERNASIONAL VERSUS KONFLIK KEPENTINGAN: SIAPA DAVID DAN SIAPA GOLIAT?

SURVEI internasional telah menghasilkan sejumlah besar data tentang kemampuan siswa di berbagai negara yang telah mengungkapkan perbedaan besar dalam kualitas antar negara dan memungkinkan analisis komparatif untuk mengidentifikasi fitur-fitur mana dari sistem pendidikan yang terkait dengan hasil yang baik. Ketersediaan informasi ini telah meningkatkan harapan bahwa pemerintah dapat meningkatkan sistem pendidikan mereka dengan menggunakan data objektif ini untuk merancang reformasi dan kebijakan pendidikan mereka. Dengan cara ini, pembuatan kebijakan akan memastikan keberhasilannya dengan menggunakan data yang ketat dan tidak dapat dibantah, bukan pertikaian partisan.

Untuk pendekatan berbasis data ini berhasil, beberapa kondisi harus dipenuhi. Kondisi utama adalah bahwa data harus dapat dipercaya dan bahwa kesimpulan yang kuat dan solid dapat ditarik darinya tentang ‘apa yang berhasil’ dan dalam konteks mana. Yang kedua adalah bahwa semua pemangku kepentingan (bukan hanya pembuat kebijakan) harus sepakat bahwa setiap kali ada data yang kuat mengenai dampak positif dari kebijakan tertentu, ini harus cukup untuk mengatasi

konflik kepentingan yang mendasari, yang harus dikorbankan demi meningkatkan kemampuan siswa . Akhirnya, agar data menjadi pemandu, masyarakat harus sepakat tentang apa yang mereka inginkan untuk dicapai melalui pendidikan.

Semua survei internasional mengukur hasil siswa dalam domain yang sama: membaca, sains, dan matematika. Sementara PIRLS dan TIMSS juga memeriksa konten kurikulum untuk menganalisis sejauh mana siswa mempelajari apa yang diajarkan di sekolah, PISA memperoleh informasi tambahan melalui kuesioner dan mengklaim mengukur sejauh mana siswa mampu menerapkan pengetahuan untuk memecahkan masalah dalam konteks yang tidak familiar, terlepas dari apakah pembelajaran terjadi di sekolah, rumah, atau lingkungan sosial. Perbedaan relevan lainnya antara survei-survei ini adalah bahwa sementara PIRLS dan TIMSS menilai kemampuan siswa pada kelas tertentu, PISA mengevaluasi kemampuan siswa berusia lima belas tahun terlepas dari kelas mereka.

Meskipun hubungan antara praktik sekolah dan kemampuan siswa dalam PISA lebih lemah, ini adalah satu-satunya survei yang telah menjadikan pemberian saran kepada pemerintah mengenai praktik-praktik baik sebagai prioritas utamanya dan membanggakan peran berpengaruhnya dalam kebijakan pendidikan. Meskipun data yang disediakan oleh survei-survei ini tidak memadai untuk menarik kesimpulan kausal, PISA telah menjadi alat yang kuat dalam debat politik. Pengaruhnya terutama berasal dari penekanannya pada penargetan media di sebagian besar negara untuk meningkatkan kesadaran akan hasil nasional dan sebagai cara efektif untuk menekan pemerintah agar mengikuti kebijakan-kebijakan yang direkomendasikan PISA. Dengan demikian, dalam suatu cara, PISA telah menjadi bagian dari debat politik daripada sumber data independen yang memungkinkan pemerintah untuk menghindari pertempuran ideologis.

Untuk memahami apakah rekomendasi kebijakan PISA didasarkan pada data yang kuat dan solid, penting untuk menjelaskan bahwa rekomendasi tersebut hampir secara eksklusif didasarkan pada korelasi yang dimasukkan dalam publikasi PISA dan yang mengikuti pola yang sangat mirip dari siklus ke siklus, meskipun jumlah negara yang berpartisipasi telah bertambah seiring waktu. Sudah diketahui secara luas bahwa korelasi tidak memungkinkan penetapan hubungan kausal, sehingga ini merupakan kelemahan utama dari kesimpulan PISA. Meskipun analisis yang lebih canggih telah dilakukan menggunakan data yang tersedia dari semua ILSAs untuk menetapkan hubungan yang lebih kuat antara kebijakan pendidikan dan hasil siswa, analisis ini sering diabaikan oleh PISA dan malah tetap berada dalam ranah akademis, sehingga tidak memiliki dampak substansial pada media atau pembuat kebijakan. Oleh karena itu, kita perlu membedakan antara kesimpulan yang diambil dari korelasi yang digunakan oleh PISA dan analisis lain yang lebih kuat.

Ada kesepakatan penuh pada satu isu: tingkat investasi keseluruhan per siswa tidak memiliki dampak pada kemampuan siswa ketika berada di atas ambang

batas tertentu. Sementara sebagian besar negara OECD berada di atas ambang batas ini, banyak negara berpenghasilan rendah dan menengah masih berada di bawahnya. Hasil ini kuat ketika perbandingan pada tingkat yang berbeda dilakukan: analisis komparatif antar negara, serta antar wilayah dalam negara (yang memiliki arsitektur sistem pendidikan yang sama dan sering kali kurikulum serta penilaian yang sama, sehingga menghilangkan banyak faktor pengganggu yang ada ketika negara-negara dibandingkan). Selain itu, ketika tren seiring waktu dianalisis, menjadi jelas bahwa sebagian besar negara telah meningkatkan investasi dalam pendidikan secara substansial seiring waktu, tanpa dampak apa pun pada hasil siswa.

Data bahwa—di atas ambang batas tertentu—investasi itu sendiri tidak terkait dengan hasil siswa adalah data paling solid tentang apa yang tidak berhasil dalam pendidikan. Temuan ini bertentangan dengan premis yang paling diterima secara luas dalam setiap debat tentang pendidikan: semakin tinggi input (investasi), semakin baik hasilnya (kemampuan siswa). Dan sebaliknya: bahwa pemotongan anggaran dalam pendidikan pasti akan menyebabkan penurunan hasil siswa. Mengetahui bahwa asumsi ini salah tampaknya tidak memiliki dampak apa pun pada debat pendidikan atau kebijakan investasi. Mengapa?

Karena sebagian besar investasi dalam pendidikan dialokasikan untuk staf, jumlah total sebagian besar adalah produk dari dua faktor: jumlah guru dan gaji mereka. Pada gilirannya, jumlah guru adalah hasil dari jumlah siswa dan ukuran kelas. Alasan mengapa tingkat investasi per siswa tidak terkait dengan kemampuan siswa adalah karena baik ukuran kelas maupun gaji guru tidak memiliki dampak langsung pada hasil siswa. Tetapi pendorong utama adalah ukuran kelas karena ini menentukan sebagian besar jumlah guru dan oleh karena itu memiliki dampak besar pada tingkat investasi secara keseluruhan.

Tampaknya adil untuk mengatakan bahwa kesimpulan solid ini sama sekali tidak memiliki dampak karena bertentangan dengan arus percakapan publik. Sebagian besar negara terus meningkatkan tingkat investasi secara substansial seiring waktu, terutama karena ukuran kelas terus menurun, tetapi juga karena gaji guru telah meningkat. Ada beberapa alasan mengapa pemerintah tidak memperhatikan temuan ini. Gagasan bahwa investasi adalah yang paling penting dalam pendidikan begitu mengakar sehingga mayoritas pemilih cenderung setuju terlepas dari ideologi atau afiliasi politik mereka dan mendukung peningkatan tingkat investasi, sehingga partai politik secara umum tidak berani mempertanyakan masalah yang begitu krusial. Di hampir setiap negara, biaya politik dari pengurangan investasi dalam pendidikan sangat besar, karena ini diinterpretasikan sebagai tanda yang jelas bahwa pemerintah tidak menganggap pendidikan sebagai prioritas.

Bagi serikat pekerja dan sekutu mereka di spektrum politik kiri, kedua variabel ini adalah yang paling penting sejauh ini: penurunan ukuran kelas memerlukan perekrutan lebih banyak guru dan oleh karena itu membuat serikat pekerja lebih

kuat, dan peningkatan gaji guru sangat menguntungkan anggota mereka. Dengan demikian, serikat pekerja akan berusaha keras untuk menekan pemerintah dan partai politik untuk memastikan bahwa ukuran kelas terus menurun dan gaji guru terus meningkat. Seringkali, dukungan mereka terhadap reformasi bergantung pada peningkatan investasi yang memastikan kelanjutan tren ini. Narasi yang dibangun untuk membela langkah-langkah ini telah dirancang dengan hati-hati untuk menghindari menyebutkan kepentingan pribadi ini dan malah fokus pada manfaat yang dianggap untuk siswa.

Meskipun semua data menunjukkan sebaliknya, narasi ini tampaknya meyakinkan bagi sebagian besar keluarga, karena keyakinan yang luas bahwa ukuran kelas yang lebih kecil memungkinkan pengajaran yang lebih individual, yang dianggap meningkatkan kualitas pengajaran. Rekomendasi kebijakan dari PISA telah memperumit masalah lebih lanjut: kesimpulan dalam sebagian besar siklus menjelaskan bahwa baik investasi, ukuran kelas, maupun gaji guru, tidak memiliki dampak positif pada hasil siswa, tetapi pada siklus terakhir sikap ini berubah tanpa data empiris yang jelas.

Tampaknya seolah-olah PISA telah memutuskan bahwa karena dunia tidak memperhatikan kesimpulan paling kuatnya, lebih baik mengakomodasi 'kepercayaan arus utama' daripada dianggap tidak memiliki pengaruh setelah dua dekade. Ini membuat pemerintah memiliki sedikit dukungan dari PISA untuk membela salah satu dari sedikit kebijakan yang benar-benar didasarkan pada data kuat. Ini memiliki konsekuensi yang luas karena, dalam konteks anggaran yang ketat, sebagian besar investasi terus digunakan untuk mengurangi ukuran kelas, daripada langkah-langkah yang akan meningkatkan kualitas guru, seperti pelatihan guru yang lebih baik dan pengembangan profesional, atau insentif bagi guru untuk berkinerja baik.

Ada kelompok kedua dari rekomendasi kebijakan di mana PISA menyimpang dari kesimpulan berdasarkan analisis yang lebih kuat. Seperti yang telah kita lihat, ada konsensus berbasis data bahwa ujian kelulusan standar berbasis kurikulum meningkatkan kemampuan siswa . Alasannya tampak jelas: penilaian di sekolah dasar memungkinkan deteksi dini siswa yang tertinggal pada saat langkah-langkah dukungan lebih mungkin berhasil, dan penilaian di akhir sekolah menengah pertama dan atas adalah indikator kuat bagi siswa dan guru tentang apa yang diharapkan dan tingkat usaha yang diperlukan, memberikan kesempatan yang cukup untuk menetapkan langkah-langkah kompensasi yang memungkinkan siswa kurang mampu mencapai standar tersebut, serta memberikan panduan untuk arah lebih lanjut dalam jalur pendidikan siswa. Penilaian semacam itu juga memastikan bahwa guru tidak menetapkan standar yang berbeda, dan bahwa sistem pendidikan menerapkan mekanisme yang diperlukan untuk memastikan bahwa siswa di wilayah yang berbeda mencapai standar dasar yang sama.

Meskipun PISA pada siklus awalnya menunjukkan bahwa penilaian siswa

memiliki dampak positif pada kemampuan siswa , secara bertahap mengubah sikapnya, menyelaraskan diri dengan mereka yang percaya bahwa penilaian terlalu menegangkan dan dapat melemahkan motivasi siswa kurang mampu yang mungkin merasa bahwa standar tersebut tidak dapat dicapai. Akibatnya, PISA mulai memperingatkan terhadap ujian "berisiko tinggi" (istilah yang sarat dengan konotasi negatif) dan mendukung penilaian tanpa konsekuensi akademis, termasuk yang hanya menargetkan sampel siswa. Saat ini, ada gelombang penolakan terhadap ujian siswa dengan alasan bahwa mereka diskriminatif, karena faktor-faktor seperti latar belakang sosial-ekonomi, gender, atau status migran cenderung memiliki dampak pada hasil.

Menurut pandangan kami, penilaian siswa setara dengan sinar-X yang secara jelas mendiagnosis kelemahan yang menimpa sistem pendidikan mana pun tetapi bukan penyebab diskriminasi. Sistem pendidikan hanya akan dapat mengatasi masalah tersebut jika mereka memiliki pandangan yang jelas, yang hanya dapat diperoleh jika semua siswa dinilai menggunakan metrik yang sama. Alternatifnya adalah menghapus ujian dan dengan demikian membuat sistem pendidikan buta terhadap hasil siswa, yang akan menyebabkan pemerintah melepaskan tanggung jawab mereka untuk meminimalkan dampak dari faktor-faktor tersebut. Mereka juga akan menyerah pada evaluasi dampak kebijakan dan pada penerapan mekanisme akuntabilitas berdasarkan hasil siswa.

Penolakan terhadap penilaian siswa standar dan eksternal juga merupakan konsekuensi dari pembelaan keras kepentingan pribadi. Di negara-negara di mana kualitas guru rendah, serikat pekerja menentang penilaian siswa karena mereka khawatir bahwa ini akan digunakan sebagai cara tidak langsung untuk mengevaluasi guru. Dalam konteks seperti itu, partai politik di spektrum kiri sering mengkritik ujian dengan argumen bahwa fakta bahwa siswa kurang mampu atau siswa migran mencapai hasil buruk adalah data bahwa mereka tidak menikmati peluang yang sama dan oleh karena itu tidak dapat dievaluasi dengan metrik yang sama. Selain itu, di negara-negara yang terdesentralisasi, wilayah sering menolak penilaian nasional sebagai bentuk 're-sentralisasi', karena mereka ingin memperluas otonomi pendidikan mereka dan meminimalkan segala bentuk akuntabilitas. Singkatnya, ada konstelasi faktor yang membuat data menjadi tidak relevan meskipun kuat.

Sebagian besar analisis juga menunjukkan bahwa memberikan lebih banyak otonomi kepada sekolah dengan imbalan akuntabilitas memiliki dampak positif pada hasil siswa. Alasannya adalah bahwa ketika kepala sekolah dapat membuat keputusan tentang sekolah mereka, dan guru memiliki tanggung jawab untuk memilih pendekatan yang digunakan di kelas, mereka cenderung menjadi lebih efisien berkat pengetahuan mereka tentang siswa dan kebutuhan mereka. Ini juga membuat pekerjaan mereka lebih menarik, karena mereka memiliki tanggung jawab yang lebih besar dan kebebasan untuk berinovasi. Namun, semua analisis menunjukkan bahwa otonomi yang lebih besar harus sejalan dengan akuntabilitas

yang lebih besar, sehingga pemerintah regional dan nasional dapat memastikan bahwa keputusan yang diambil oleh kepala sekolah dan guru memang menghasilkan hasil siswa yang lebih baik.

Ini mungkin salah satu rekomendasi kebijakan yang lebih berpengaruh, meskipun pemberian otonomi yang lebih besar kepada sekolah menikmati dukungan yang lebih luas daripada penerapan mekanisme akuntabilitas, sehingga interaksi antara kedua faktor ini sering diabaikan. Pemberian otonomi yang lebih besar kepada sekolah telah menjadi bagian dari paket kebijakan yang direkomendasikan PISA, termasuk untuk negara-negara berkinerja rendah. Ini disayangkan, karena data dengan jelas menunjukkan bahwa otonomi sekolah hanya akan membawa manfaat ketika kepala sekolah dan guru siap untuk menggunakan tanggung jawab tersebut secara efektif. Ini memerlukan pembangunan kapasitas sebelum tanggung jawab ditransfer, serta sistem pendidikan berkualitas baik dengan kepala sekolah dan guru yang sangat terampil. Bahkan, ada data kuat bahwa otonomi sekolah memiliki dampak negatif pada hasil siswa di negara-negara berpenghasilan rendah dan menengah.

Sekali lagi, serikat pekerja sepenuhnya mendukung otonomi sekolah sebagai bagian dari agenda yang lebih ambisius yang berputar di sekitar gagasan bahwa guru harus 'dipercaya', sebuah ungkapan yang menyiratkan bahwa guru harus memiliki kebebasan untuk memilih apa yang mereka ajarkan dan bagaimana, tanpa tunduk pada tindakan akuntabilitas. Sikap wilayah dalam sistem yang terdesentralisasi sering kontradiktif, karena mereka mendukung otonomi yang lebih besar sebagai sarana desentralisasi lebih lanjut, tetapi ketika pemerintah pusat memberikan itu, mereka sering memanfaatkan kesempatan untuk mempertahankan kekuatan pengambilan keputusan baru daripada mentransfernya ke sekolah. Dengan demikian, sementara peningkatan otonomi sekolah mungkin salah satu sinyal paling jelas dari dampak data pada kebijakan pendidikan, ini sering disarankan dalam konteks di mana itu memiliki efek berbahaya dan tidak selalu sejalan dengan tindakan akuntabilitas yang tepat.

Ini adalah contoh klasik dari risiko mengekstrapolasi praktik yang berhasil dalam sistem pendidikan yang matang dan berkualitas tinggi, dan menerapkannya dalam sistem berkinerja rendah yang masih belum siap untuk mengambil langkah tersebut. Meningkatkan sistem pendidikan memerlukan orkestrasi yang hati-hati. Otonomi sekolah adalah salah satu langkah terakhir dalam urutan tersebut, karena bergantung pada kualitas pengajaran yang sudah mapan, dan pada kepala sekolah yang benar-benar menjadi pemimpin. Dengan kata lain, ada logika yang keliru yang mengasumsikan bahwa praktik apa pun yang ada dalam sistem berkinerja tinggi akan memiliki dampak positif ketika ditransplantasikan ke dalam sistem berkinerja rendah. Realitasnya jauh lebih kompleks. Hanya sistem berkinerja tinggi yang dapat berhasil menerapkan praktik tertentu, seperti otonomi sekolah, karena banyak bagian lain dari teka-teki kompleks sudah ada untuk perubahan tersebut

memiliki dampak positif yang diinginkan. Dengan demikian, konteks penting, dan sebagian besar kebijakan pendidikan tidak dapat diekstrapolasi dari sistem berkinerja tinggi ke sistem berkinerja rendah. Tetapi ketika kepentingan pribadi mendapat manfaat dari kebijakan tersebut, ini memiringkan keseimbangan untuk mendukung penerapannya. Tak perlu dikatakan bahwa peminjaman kebijakan tidak sama dengan pembelajaran kebijakan.

Rekomendasi kebijakan terakhir di mana PISA menyimpang dari analisis lain adalah isu pilihan sekolah dan keberadaan sekolah yang dikelola secara pribadi tetapi didanai oleh pemerintah (sekolah piagam). Beberapa negara secara tradisional telah mengembangkan sekolah-sekolah ini untuk memungkinkan orang tua memilih dari penawaran yang beragam. Sejak 1990-an, semakin banyak negara yang telah memperkenalkan reformasi untuk meningkatkan pilihan sekolah agar sistem pendidikan lebih sensitif terhadap kebutuhan masyarakat yang semakin beragam dan plural, dan juga untuk meningkatkan kualitas dan merangsang inovasi. Ketika menangani isu ini, PISA cenderung mengelompokkan sekolah yang dikelola secara pribadi tetapi didanai oleh pemerintah dengan sekolah swasta dan langsung membandingkan kategori luas ini dengan sekolah umum. Dengan demikian, analisisnya tidak cukup terperinci untuk membandingkan ketiga kategori secara individual dan menarik kesimpulan yang jelas tentang sekolah swasta yang bergantung pada pemerintah, yang menjadi fokus banyak kontroversi. Kesimpulan umum yang diambil oleh PISA adalah bahwa sekolah swasta cenderung berkinerja lebih baik, tetapi keunggulan ini hilang ketika latar belakang sosial-ekonomi diperhitungkan dan oleh karena itu tidak ada manfaat yang jelas yang dapat mengimbangi risiko yang terkait dengan potensi segregasi siswa.

Dengan demikian, PISA tampaknya lebih peduli tentang risiko potensial sekolah yang dikelola secara pribadi tetapi didanai oleh pemerintah yang menyebabkan segregasi siswa, daripada manfaat potensial apa pun. Analisis yang lebih kuat telah menyimpulkan bahwa sekolah yang dikelola secara pribadi tetapi didanai oleh pemerintah memang menghasilkan hasil siswa yang lebih baik karena otonomi mereka yang lebih besar, yang terkait dengan akuntabilitas hasil, dan karena peningkatan kompetisi antar sekolah untuk meningkatkan kemampuan siswa guna menarik orang tua baru. Data juga menunjukkan bahwa sekolah swasta yang bergantung pada pemerintah cenderung jauh lebih hemat biaya daripada sekolah umum karena biasanya menyediakan pendidikan dengan biaya per siswa yang lebih rendah daripada yang terakhir. Ini adalah hasil dari kombinasi faktor: guru di sekolah swasta yang bergantung pada pemerintah menginvestasikan lebih banyak waktu dalam mengajar, sekolah-sekolah ini memiliki ukuran kelas yang lebih besar, dan kepala sekolah memiliki lebih banyak kontrol atas perekrutan guru.

Namun, ketika sekolah swasta yang bergantung pada pemerintah menerima dana yang terlalu sedikit dari pemerintah, mereka mungkin tidak mampu menyediakan pendidikan gratis dan malah mengenakan biaya sekolah atau biaya

tambahan untuk kegiatan ekstrakurikuler. Karena ini merusak prinsip pilihan sekolah gratis, penting bahwa dana yang cukup disediakan oleh pemerintah dan bahwa sekolah-sekolah ini tidak mengenakan biaya tambahan atau mengikuti kebijakan penerimaan selektif. Mekanisme regulasi harus diterapkan untuk mencegah sekolah swasta yang bergantung pada pemerintah menargetkan keluarga yang mampu membayar pendidikan anak-anak mereka dan/atau siswa berkinerja terbaik karena keduanya akan meningkatkan ketimpangan. Dengan demikian, peringatan PISA terhadap dampak negatif potensial dari pilihan sekolah tampak berlebihan, karena risiko tersebut dapat dan harus dimitigasi.

Langkah kebijakan ini adalah salah satu yang paling kontroversial dalam debat politik, karena partai politik di spektrum kanan sangat mendukung pilihan sekolah sementara partai politik di spektrum kiri dan serikat pekerja sangat menentangnya. Rasional yang digunakan oleh partai politik di kanan adalah bahwa pilihan sekolah adalah hak yang dimiliki orang tua dan bahwa sekolah yang dikelola secara pribadi tetapi didanai oleh pemerintah menggabungkan efisiensi dengan kualitas. Sebaliknya, serikat pekerja dan partai kiri mengklaim bahwa mereka memisahkan siswa berdasarkan latar belakang sosial-ekonomi dan mengurangi sumber daya dari sistem publik, yang menjadi terbebani dengan siswa kurang mampu. Serikat pekerja juga khawatir bahwa tingkat otonomi yang besar yang diberikan kepada sekolah yang dikelola secara pribadi tetapi didanai oleh pemerintah dan, khususnya, kekuatan yang dimiliki kepala sekolah untuk mempekerjakan dan memecat guru mengancam beberapa hak istimewa yang sangat mereka hargai.

Sementara di banyak negara ini telah menjadi isu yang paling memecah belah, menciptakan perpecahan antara penentang apa yang disebut 'privatisasi' dan pendukung pilihan dan kompetisi terbuka, beberapa negara telah berhasil menjadikannya inti dari kesepakatan lintas partai. Ini adalah kasus di Inggris, di mana partai politik utama telah sepakat untuk mendukung jenis sekolah baru—akademi—yang memerlukan perubahan besar dalam tata kelola: tanggung jawab dan pendanaan beralih dari otoritas lokal ke pemerintah pusat, dan mekanisme akuntabilitas baru berdasarkan hasil siswa diterapkan. Awalnya, sekolah umum berkinerja rendah diubah menjadi akademi, tetapi model ini telah terbukti sangat berhasil sehingga telah berkembang, berkat dukungan dari pemerintah berturut-turut dengan afiliasi ideologis yang berbeda, hingga saat ini hampir 70% sekolah menengah yang didanai publik adalah akademi. Perlu dicatat bahwa kesepakatan lintas partai politik dimungkinkan, setidaknya sebagian, karena kekuatan serikat pekerja yang melemah di Inggris.

Kelompok ketiga dan terakhir mencakup rekomendasi kebijakan PISA yang tidak didasarkan pada data yang kuat atau sama sekali tidak didasarkan pada data. Sayangnya, rekomendasi kebijakan ini menangani dimensi utama dan fundamental dari sistem pendidikan: ekuitas.

Tampaknya ada konsensus pada gagasan bahwa kualitas dan ekuitas adalah dua dimensi utama dari sistem pendidikan. Namun, sementara ukuran kualitas

cukup langsung (kemampuan siswa), ekuitas bersifat multidimensi, dan indikator yang tersedia hanya menangkap aspek-aspek parsial. Ini menyebabkan masalah yang sebagian besar tidak diakui: ketika fenomena kompleks disederhanakan dengan penggunaan beberapa indikator, ini sering hilang dalam terjemahan, yang berarti bahwa satu atau beberapa indikator sempit tersebut disamakan dengan isu pendidikan yang jauh lebih luas dan kompleks yang seharusnya diukur, yaitu ekuitas. Dengan demikian, kesimpulan tentang isu yang multifaset ini sangat bergantung pada indikator mana yang dipilih, dan perubahan pada satu indikator sering digunakan untuk menarik kesimpulan umum tentang kemajuan menuju ekuitas pendidikan. Singkatnya, menyamakan salah satu dari indikator sempit ini dengan dimensi kompleks ekuitas mengarah pada kesimpulan yang salah.

PISA menggunakan sejumlah besar indikator untuk mengukur ekuitas, seperti varians hasil siswa yang dijelaskan oleh latar belakang sosial-ekonomi siswa, proporsi siswa yang mencapai tingkat kemahiran dasar, varians yang dijelaskan oleh perbedaan antar sekolah dan perbedaan dalam sekolah, atau proporsi siswa kurang mampu yang mencapai tingkat kinerja tinggi (siswa tangguh). Seperti yang akan kita lihat, setiap indikator menceritakan kisah yang berbeda dan tidak ada satupun yang menceritakan kisah lengkap.

Ada konsensus luas bahwa latar belakang sosial-ekonomi adalah faktor dengan dampak terbesar pada hasil siswa, fakta yang didukung oleh analisis kuat dari data dari berbagai ILSAs. Tidak ada sistem pendidikan yang mampu sepenuhnya mengatasi pengaruh latar belakang keluarga. Meskipun tampaknya tidak realistis untuk mengharapkan bahwa sistem pendidikan akan menghilangkan faktor yang begitu berpengaruh, penting bahwa mereka berusaha meminimalisirnya. Namun, sistem pendidikan berkualitas baik cenderung meningkatkan kinerja semua siswa, sehingga siswa kurang mampu dalam sistem pendidikan berkualitas tinggi cenderung mengungguli siswa yang lebih mampu dalam sistem pendidikan berkualitas rendah. Dari temuan ini, PISA menyimpulkan bahwa dunia tidak lagi terbagi antara negara-negara kaya di mana semua siswa berkinerja lebih baik dan negara-negara miskin di mana kemampuan siswa rendah. Tetapi sayangnya itu benar. Karena siswa miskin di Finlandia tidak semiskin mereka di Kolombia, jika kekayaan negara diperhitungkan, menjadi jelas bahwa siswa kaya di negara-negara miskin memang berkinerja lebih buruk daripada siswa miskin di negara-negara kaya. Ini mungkin konsekuensi dari kekurangan sistemik yang mempengaruhi negara-negara yang lebih miskin dan yang tidak dapat diatasi oleh sumber daya orang tua, seperti standar kurikulum yang rendah, guru dengan tingkat keterampilan rendah, dan penilaian yang dirancang dengan buruk.

Pertanyaan yang lebih luas dan paling menantang adalah sejauh mana perbedaan antar negara ini mencerminkan tingkat egalitarian masyarakat, atau terutama hasil dari penerapan kebijakan yang hanya meminimalkan dampak ketimpangan. Data menunjukkan bahwa dampak pendapatan rumah tangga

terhadap kemampuan siswa di negara-negara dengan tingkat ketimpangan yang tinggi jauh lebih besar daripada di masyarakat yang lebih egaliter. Temuan ini menunjukkan bahwa sistem pendidikan tidak dapat mengatasi dampak ketimpangan sosial dan ekonomi yang mendalam, kecuali pembuat kebijakan menyerah pada godaan untuk menurunkan standar untuk semua siswa. Mereka mempertanyakan penetapan hubungan kausal antara kebijakan pendidikan tertentu dan hasil yang adil, ketika ini telah diterapkan di masyarakat egaliter. Mereka memperingatkan terhadap risiko mengasumsikan bahwa mentransfer kebijakan yang diterapkan oleh masyarakat egaliter ke negara-negara dengan tingkat ketimpangan tinggi akan membantu mengurangi ketimpangan dalam hasil siswa. Isu ini jelas sangat kompleks, tetapi data yang tersedia menunjukkan bahwa tingkat ekuitas sosial dan ekonomi meresap ke dalam sistem pendidikan; akibatnya, masyarakat egaliter tidak memerlukan intervensi besar terhadap ketimpangan. Sebaliknya, masyarakat dengan tingkat ketimpangan tinggi menghadapi tantangan yang sangat berbeda dan memerlukan kebijakan khusus untuk meminimalkan dampak ketimpangan.

Bagi sebagian besar sistem pendidikan, menemukan cara untuk menangani heterogenitas siswa adalah tantangan besar, karena guru perlu memastikan bahwa siswa dengan tingkat kinerja yang berbeda terus belajar dan mencapai tujuan yang sama. Jelas, isu ini diperparah di negara-negara dengan tingkat ketimpangan yang tinggi, di mana siswa memiliki titik awal yang sangat berbeda, tingkat dukungan yang berbeda di rumah, dan akses berbeda terhadap sumberan. Semua faktor ini memperkuat perbedaan dalam kemampuan siswa , yang menjadi hambatan besar untuk mendapatkan keuntungan belajar. Sejumlah kebijakan telah dirancang untuk mengurangi variasi kemampuan siswa ketika ini mengganggu keuntungan belajar, tetapi ini telah menghasilkan kontroversi yang sengit. Sementara pendukung mengklaim bahwa guru akan dapat membuat kemajuan belajar yang lebih besar di kelas atau kelompok di mana siswa memiliki tingkat kemampuan dan kebutuhan yang serupa, lawan berargumen bahwa ini akan merugikan siswa berkinerja rendah yang tidak akan diizinkan untuk belajar dari rekan-rekan mereka yang berprestasi tinggi, dan bahwa ini akan menyebabkan diskriminasi dan segregasi karena siswa kurang mampu akan ditempatkan di kelompok/kelas/jalur berkinerja rendah, terlepas dari tingkat kinerja mereka.

Rekomendasi dari PISA konsisten dengan narasi utama ini dan tidak mendukung praktik yang bertujuan untuk mengurangi heterogenitas siswa dalam performansi, seperti pengelompokan kemampuan, pelacakan awal, atau pengulangan kelas. Namun, analisis data yang cermat mengungkapkan bahwa kesimpulan tersebut tidak didukung oleh data yang kuat, sehingga harus ditantang. Selain itu, kumpulan indikator ekuitas yang digunakan PISA agak sempit dan karena itu gagal mendeteksi efek berbahaya yang ditimbulkan oleh kebijakan ‘egaliter’ yang seharusnya pada sistem pendidikan di negara-negara dengan ketimpunan sosial dan ekonomi yang nyata. Pendidikan dan pelatihan kejuruan, yang tampaknya dibenci oleh PISA, mungkin adalah contoh terjelas dari kesimpulan kebijakan yang

terkontaminasi oleh ideologi dan prasangka. Salah satu rekomendasi kebijakan terkuat dari PISA adalah bahwa VET menurunkan kemampuan siswa dan oleh karena itu harus ditunda sebanyak mungkin. Ini mengejutkan, mengingat bahwa di sebagian besar negara siswa tidak dapat memilih VET sampai usia enam belas tahun dan PISA mengevaluasi siswa pada usia lima belas tahun. Dengan kata sederhana, data PISA tidak dapat mengevaluasi dampak VET pada kemampuan siswa karena tidak ada sampel siswa untuk sebagian besar negara.

Dalam kasus pengulangan kelas, PISA tampaknya jatuh ke dalam perangkap kausalitas terbalik yang terkenal: karena kemampuan siswa yang mengulang kelas lebih rendah, maka pengulangan kelas menurunkan kinerja dan harus dihindari. Kesimpulan ini sepenuhnya meleset karena ketika siswa mengulang kelas itu karena tingkat kinerja mereka sangat di bawah rata-rata sehingga mereka tidak dapat terus belajar dengan kecepatan teman sekelas mereka. Pengulangan kelas adalah upaya terakhir dan kesempatan kedua bagi siswa yang telah tertinggal jauh; dengan demikian, rekomendasi untuk menghapus praktik ini tidak mengatasi akar masalah, yaitu pertanyaan tentang bagaimana menerapkan mekanisme sebelumnya yang akan memungkinkan siswa untuk mengejar ketinggalan segera setelah mereka mulai kesulitan. Akhirnya, kesimpulan mengenai pengelompokan kemampuan menghadapi masalah yang serupa: korelasi sederhana akan menunjukkan bahwa praktik ini lebih umum ketika tingkat kemampuan siswa sangat bervariasi, seperti di masyarakat non-egalitarian. Asosiasi antara variabel-variabel ini tidak dapat digunakan sebagai data bahwa pengelompokan kemampuan secara langsung menurunkan tingkat ekuitas.

Lebih penting lagi, PISA gagal memahami isu-isu penting yang harus dipertimbangkan dalam debat yang sangat ideologis tentang ekuitas ini karena tidak memperhitungkan indikator apa pun yang tidak dihasilkan oleh survei itu sendiri. Data yang tersedia menunjukkan bahwa praktik yang bertujuan untuk mengurangi heterogenitas siswa dan memenuhi kebutuhan serta minat yang berbeda, seperti pengelompokan kemampuan dan program akademik dan VET yang berbeda, tidak menurunkan kemampuan siswa . Selain itu, ini menunjukkan bahwa di masyarakat non-egalitarian mereka cenderung paling menguntungkan siswa berkinerja rendah. Ketika rekomendasi PISA diikuti dan kebijakan 'komprehensif' yang dipinjam dari negara-negara Nordik diterapkan di negara-negara dengan sistem pendidikan berkualitas rendah dan tingkat ketimpangan yang tinggi, kita melihat hasil terburuk dalam hal ekuitas: tingkat pengulangan kelas yang tinggi, yang menyebabkan tingkat putus sekolah awal yang tinggi. Siswa yang putus sekolah menghadapi tingkat pengangguran yang tinggi sepanjang hidup mereka. Tetapi PISA tampaknya buta terhadap hasil yang mengerikan ini.

Jelas, kami tidak menyangkal bahwa perlakuan diferensial terhadap siswa membawa risiko tersembunyi dari diskriminasi. Pengelompokan kemampuan yang dirancang dengan buruk dapat mengakibatkan siswa dari latar belakang sosial-

ekonomi rendah secara tidak adil ditempatkan dalam kelompok berkinerja rendah, sehingga membatasi peluang mereka untuk membuat kemajuan. Demikian pula, sistem VET kuno mungkin menargetkan siswa dari latar belakang kurang mampu dan membekali mereka dengan keterampilan yang begitu sempit sehingga mereka hanya dapat bercita-cita untuk pekerjaan dengan keterampilan rendah. Ketakutan bahwa sistem pendidikan mungkin jatuh ke dalam jebakan ini tampaknya tidak didukung oleh data. Tetapi ketakutan inilah yang menyebabkan rekomendasi untuk memperlakukan semua siswa secara sama, yang secara luas dianggap sebagai strategi inklusif. Namun, kebutuhan siswa kurang mampu tidak akan terpenuhi dengan mereka menerima perlakuan yang sama seperti siswa lainnya, karena mereka memerlukan langkah-langkah kompensasi. Sementara kebijakan inklusif mungkin berfungsi sebagai perlindungan terhadap potensi diskriminasi, mereka bukanlah solusi untuk masalah nyata yang dihadapi sistem pendidikan. Ketika heterogenitas siswa menjadi hambatan untuk belajar, mengurangi perbedaan antara siswa dengan mengelompokkan mereka berdasarkan kemampuan dan menawarkan berbagai jalur memberikan sistem pendidikan fleksibilitas untuk menyesuaikan dengan kebutuhan populasi siswa yang beragam.

7.5. GEOGRAFI KEBERHASILAN PENDIDIKAN

GAMBARAN yang sangat konsisten muncul ketika data ILSAs digunakan untuk membandingkan negara-negara dalam hal kinerja: yang berkinerja tinggi adalah negara-negara di Asia Timur, yang berkinerja rendah sebagian besar adalah negara-negara berpenghasilan rendah dan menengah di Amerika Latin, Afrika, dan Timur Tengah Dekat, dan yang berkinerja sedang sebagian besar adalah negara-negara Eropa dan Amerika Utara bersama dengan Selandia Baru dan Australia. Survei internasional juga mengungkapkan bahwa dalam sejumlah kasus, perbedaan antara wilayah dalam negara lebih besar daripada perbedaan antara negara-negara. Dengan demikian, meskipun ada perbedaan, ILSAs tampaknya mengukur fitur serupa dari kemampuan siswa .

Sungguh mengejutkan bahwa tidak ada narasi kuat yang dikembangkan untuk menjelaskan keberhasilan tak terbantahkan negara-negara di Asia Timur, yang merupakan kekuatan super pendidikan sejati. Negara-negara ini telah menunjukkan tingkat kinerja yang luar biasa sejak partisipasi awal mereka dalam ILSAs, dan terus meningkat seiring waktu. Ada pandangan umum yang berdasarkan pada gagasan keliru bahwa siswa berkinerja lebih baik hanya karena tekanan ekstrem yang diberikan keluarga pada anak-anak mereka dan banyaknya jam belajar hafalan. Ini telah mengarah pada kesimpulan yang disayangkan bahwa tidak banyak yang dapat dipelajari dari sistem pendidikan Asia Timur ini di bagian lain dunia di mana pendidikan tidak dihargai setinggi itu dan orang tua menghindari memberikan tekanan pada anak-anak mereka untuk berkinerja baik.

Sebaliknya, kami berargumen bahwa fakta bahwa beberapa kebijakan yang diterapkan oleh negara-negara ini jelas bertentangan dengan narasi dikotomis

(kebijakan komprehensif vs segregasi, kepercayaan vs ketidakpercayaan terhadap guru) yang telah menginvasi debat ideologis telah meremehkan pelajaran yang dapat dipetik.

Negara-negara seperti Korea Selatan dan Singapura dengan jelas menunjukkan bahwa perbaikan besar dapat terjadi jauh lebih cepat daripada yang diasumsikan secara luas, selama kebijakan yang tepat diterapkan dan ada kontinuitas seiring waktu. Kontinuitas di sini tidak berarti mempertahankan kebijakan yang sama, melainkan sebaliknya, yaitu bahwa perubahan harus terjadi seiring waktu seiring meningkatnya kualitas sistem pendidikan, tetapi ini harus konsisten dengan langkah-langkah sebelumnya. Pembuat kebijakan di negara-negara ini memutuskan bahwa modal manusia adalah aset terbaik, dan dalam beberapa dekade mereka berevolusi dari masyarakat buta huruf menjadi sistem pendidikan berkinerja tinggi di dunia. Salah satu elemen kunci adalah kompromi antara kualitas guru dan ukuran kelas. Negara-negara ini, seperti kebanyakan di Asia Timur, telah memilih ukuran kelas yang sangat besar, sehingga investasi terutama masuk ke pelatihan guru dan pengembangan profesional. Kualitas tenaga pengajar yang luar biasa telah menghasilkan hasil siswa yang luar biasa. Pilihan kebijakan seperti itu dimungkinkan karena serikat pekerja tidak memiliki kekuatan untuk memblokir reformasi, sehingga proses penerimaan baik untuk universitas maupun untuk profesi mengajar sangat selektif. Guru menghabiskan lebih banyak jam dalam pengembangan profesional berkualitas tinggi dibandingkan di kebanyakan negara lain dan ini terkait dengan promosi dan pilihan karir yang bermakna. Karena tingkat keunggulan yang lazim di kalangan guru, profesi ini sangat dihargai dan dihormati. Tetapi konsep kepercayaan yang menyesatkan tidak berlaku: standar kurikulum yang tinggi, serta penilaian siswa, ditentukan oleh pemerintah pusat dan sekolah tidak menikmati tingkat otonomi yang tinggi.

Elemen kunci dari kesuksesan Singapura adalah fakta bahwa pelacakan diimplementasikan sejak tingkat dasar untuk menurunkan tingkat putus sekolah dini yang tinggi. Mengingat keberhasilan jalur-jalur berbeda yang memenuhi kebutuhan populasi siswa yang beragam, Singapura telah mempertahankan pelacakan di pendidikan menengah pertama hingga saat ini, lama setelah menjadi berkinerja tinggi. Fakta ini telah diabaikan dengan nyaman, mungkin karena keberhasilan pelacakan awal bertentangan dengan narasi dominan, yang mendukung kebijakan komprehensif.

Di Asia Timur, konsistensi telah dicapai seiring waktu karena di beberapa negara partai politik mengadopsi pandangan yang sangat pragmatis terhadap pendidikan yang menghindari isu-isu ideologis yang memecah belah. Namun, yang lebih mengkhawatirkan adalah fakta bahwa negara-negara lain adalah semi-demokrasi (dengan kompetisi politik yang terbatas) dan beberapa adalah rezim otoriter langsung. Mengakui bahwa pertengkaran politik yang terbatas dan kurangnya kekuatan veto serikat pekerja pada kebijakan pendidikan tampaknya

memfasilitasi kemajuan pendidikan tidak berarti bahwa demokrasi penuh tidak dapat mencapai hasil yang sama jika prasangka ideologis dan kepentingan pribadi dijaga.

Wilayah yang bergerak ke arah berlawanan dengan Asia Timur adalah Amerika Latin. Meskipun memiliki titik awal yang lebih baik sekitar lima puluh tahun lalu dan upaya besar selama beberapa dekade terakhir untuk memperluas akses ke tingkat pendidikan yang lebih tinggi, kemampuan siswa sangat buruk, sehingga hasil dalam hal keterampilan sangat rendah. Ini terutama karena negara-negara Amerika Latin telah menerapkan kebijakan yang berlawanan dengan yang ada di Asia Timur. Investasi telah meningkat, tetapi terutama diarahkan untuk mengurangi ukuran kelas, dan sedikit upaya untuk meningkatkan kualitas guru yang berhasil. Kekuatan serikat pekerja di Amerika Latin tidak tertandingi, sehingga mereka telah memberikan tekanan besar pada pemerintah untuk mengurangi ukuran kelas (langkah yang juga didukung oleh orang tua) dan dengan keras menolak upaya untuk meningkatkan kualitas guru dengan memperkenalkan langkah-langkah seleksi untuk gelar universitas dalam pendidikan, pelatihan dengan standar lebih tinggi, dan persyaratan yang lebih menuntut untuk memasuki profesi mengajar. Akibatnya, negara-negara ini terjebak dalam spiral menurun: serikat pekerja membela kepentingan tenaga pengajar berkualitas rendah, seperti kurangnya penilaian siswa dan evaluasi guru. Meskipun ukuran kelas terus menurun, ini tidak memiliki dampak pada hasil siswa.

Di wilayah dengan tingkat ketimpangan yang besar, keluarga, gerakan sosial, dan pembuat kebijakan memiliki harapan tinggi terhadap kekuatan pendidikan sebagai mesin mobilitas sosial. Ini telah mengarah pada adopsi kebijakan komprehensif dan penghapusan apa yang disebut kebijakan 'non-inklusif'. Dengan demikian, tidak ada pengelompokan kemampuan, tidak ada pelacakan awal, dan VET kurang berkembang. Aspirasi universal adalah untuk mengakses universitas, yang dianggap sebagai satu-satunya rute menuju kesuksesan. Tetapi kebijakan ini telah gagal secara besar-besaran. Kebijakan komprehensif tidak mampu menangani keragaman besar siswa yang masuk sekolah dan telah memblokir mekanisme apa pun yang mungkin menangani perbedaan besar dalam kinerja dengan menyediakan jalur alternatif. Akibatnya, tingkat pengulangan kelas yang tinggi dan putus sekolah dini adalah ciri menonjol dari sistem pendidikan di Amerika Latin.

Sebagian besar rekomendasi kebijakan dari PISA tampaknya berasal dari kontras antara kesuksesan tak terduga Finlandia dan kejutan yang dialami Jerman dalam siklus PISA pertama (pada tahun 2000, dua dekade lalu). Kontras antara kesuksesan tak terduga dari negara kecil dan sederhana seperti Finlandia dan harga diri yang terluka dari negara kuat seperti Jerman sangat penting dalam pembentukan narasi yang tetap utuh dan sangat berpengaruh hingga saat ini, meskipun—setidaknya sebagian—secara faktual salah. Sistem pendidikan Finlandia dianggap komprehensif (tanpa pelacakan awal), memiliki tenaga pengajar

berkualitas tinggi, tingkat otonomi sekolah yang tinggi, dan mencapai keunggulan dengan memprioritaskan ekuitas. Sebaliknya, Jerman memiliki streaming awal siswa ke jalur kejuruan dan akademik sejak usia sepuluh tahun, dan latar belakang sosial-ekonomi keluarga serta status imigran memiliki dampak yang jauh lebih besar pada kemampuan siswa .

Seperti semua narasi berpengaruh, narasi ini agak sederhana: reformasi pendidikan harus mengatasi ketimpangan sebelum keunggulan siswa dengan merancang sistem komprehensif yang tidak memisahkan siswa ke dalam jalur akademik vs kejuruan, pengelompokan kemampuan, atau jenis sekolah yang berbeda (misalnya, piagam vs umum). Tingkat otonomi sekolah yang tinggi dan guru berkualitas baik mengarah pada kesimpulan yang terbukti sangat luas: guru harus dipercaya. Konsep ini digunakan oleh serikat pekerja di seluruh dunia untuk berargumen bahwa data menunjukkan bahwa guru tidak boleh dievaluasi, tidak boleh mengikuti kurikulum yang telah ditentukan, dan harus memiliki otonomi untuk berinovasi dan memutuskan apa yang mereka ajarkan dan bagaimana mereka mengajarkannya. Beberapa telah melangkah lebih jauh, berargumen bahwa guru harus memiliki profesi mereka dan merancang reformasi pendidikan, sikap yang didukung oleh PISA.

Tetapi narasi ini tidak didukung oleh data. Sementara Finlandia menjadi berkinerja tinggi dalam membaca di antara sekelompok kecil negara, pada tahun-tahun berikutnya kinerja siswanya menurun. Ini menunjukkan bahwa beberapa kesimpulan awal mungkin salah. Ini juga menunjukkan bahwa kesuksesan dalam PISA dapat menghambat reformasi yang diperlukan ketika negara-negara terlalu bergantung pada pencapaian mereka. Penjelasan alternatif untuk kinerja tinggi siswa Finlandia dalam membaca termasuk kebijakan yang diterapkan jauh sebelum PISA 2000 dalam sistem yang jauh lebih terpusat di mana sekolah tidak menikmati tingkat otonomi yang tinggi dan keunggulan guru adalah hal biasa. Jeda waktu antara tahun 2000, ketika siswa berusia lima belas tahun dinilai, dan kebijakan yang berlaku ketika mereka masuk sekolah, sering diabaikan. Selain itu, keluarga di Finlandia memainkan peran yang sangat penting dalam mengembangkan keterampilan membaca anak-anak kecil, sehingga ini mungkin contoh yang sangat baik dari PISA yang tidak mengakui faktor kausal yang paling terlihat di luar sekolah.

Di kelompok kecil negara yang mengalami apa yang disebut kejutan PISA, seperti Jerman, data dari siklus berturut-turut menunjukkan bahwa, meskipun secara umum mereka menerapkan reformasi, tidak ada negara-negara ini yang meningkat seiring waktu. Ini memiliki implikasi yang luas, karena strategi yang secara sistematis diikuti oleh PISA, yang berfokus pada menargetkan media untuk menekan pemerintah agar bereaksi, tampaknya tidak berhasil, kecuali dalam kasus pujian diri PISA sendiri. Menghasilkan kemarahan media dan menempatkan pemerintah antara batu dan tempat yang keras tampaknya strategi yang aneh untuk organisasi yang dipimpin oleh anggota seperti OECD, di mana pemerintah

memutuskan apakah akan bergabung dengan PISA dan mendanai partisipasi negara mereka selain kontribusi anggota untuk pendanaan inti OECD. Ini juga dapat menyebabkan konsekuensi yang tidak diinginkan, karena mungkin saja di bawah tekanan yang tinggi beberapa pemerintah bereaksi terlalu tergesa-gesa dan memulai reformasi sebelum mereka memiliki waktu untuk menganalisis pro dan kontra dari berbagai opsi. Alternatifnya, karena PISA mengklaim mengungkap masalah yang dihadapi sistem pendidikan, kemudian mempromosikan debat publik yang sengit dan menunjuk jari pada pemerintah, dan akhirnya mengklaim memiliki solusi untuk masalah yang sama yang telah diidentifikasi, beberapa pemerintah mungkin akhirnya mengikuti rekomendasi kebijakan yang tidak berlaku untuk konteks spesifik mereka.

Negara-negara yang meningkat setelah mulai berpartisipasi dalam ILSAs mungkin memberikan wawasan yang lebih andal tentang kebijakan mana yang berkontribusi pada kesuksesan mereka. Ini semua adalah negara-negara Eropa yang mengikuti apa yang bagi kami tampak sebagai ABC praktik baik: meningkatkan kualitas guru, menentukan kurikulum yang koheren dengan standar tinggi, menerapkan penilaian siswa yang selaras dengan kurikulum, memodernisasi dan mengembangkan VET, dan, setelah kualitas tertentu tercapai, memberikan lebih banyak otonomi kepada sekolah dengan imbalan akuntabilitas. Sementara ILSAs mengidentifikasi tren positif dalam kemampuan siswa seiring waktu di negara-negara reformis ini, sangat mengkhawatirkan bahwa data ini tidak mencegah sebagian besar reformasi ini dibalik setelah terbukti berhasil. Fakta ini menunjukkan bahwa bahkan ketika kebijakan berhasil, data ini tidak cukup untuk melindungi mereka, karena pengabaian total terhadap penilaian objektif kebijakan.

7.6. APAKAH DUNIA MENJADI LEBIH BAIK DENGAN DATA?

MENURUT PISA, tidak ada perbaikan signifikan dalam kemampuan siswa yang terjadi hampir dua dekade sejak survei dimulai. Ini benar ketika tren seiring waktu dipertimbangkan untuk negara-negara OECD, tetapi juga ketika kelompok negara yang jauh lebih besar diperiksa, karena sangat sedikit yang menunjukkan perbaikan seiring waktu. Ini mewakili kegagalan misi yang diklaim sendiri: untuk mengidentifikasi praktik baik, menasihati pemerintah tentang kebijakan mana yang harus diterapkan dan, dengan cara ini, meningkatkan kemampuan siswa di seluruh dunia.

OECD mengklaim bahwa PISA telah membantu pembuat kebijakan menurunkan biaya penerapan reformasi pendidikan dengan mendukung keputusan sulit dengan data, dan oleh karena itu menyimpulkan bahwa kurangnya kemajuan yang terdeteksi adalah hasil dari negara-negara yang tidak menerapkan kebijakan yang tepat, yang dimaksudkan adalah kebijakan yang direkomendasikan OECD. Tetapi menyalahkan pemerintah tampaknya tidak adil dan tidak berdasar.

Kami telah berargumen dalam buku ini bahwa lebih konstruktif untuk menganalisis interaksi antara data, kepentingan pribadi, dan ideologi. Gambaran yang muncul jauh lebih kompleks. Kami mengidentifikasi tiga jenis data tergantung pada seberapa kuat data tersebut: kuat, tergantung konteks, dan lemah. Kelompok pertama mencakup variabel yang terkait dengan tingkat investasi. Data dari ILSAs sangat kuat mengenai kurangnya dampak investasi keseluruhan, dan dua komponen utamanya (ukuran kelas dan gaji guru), pada kemampuan siswa . Tetapi data ini mengarah pada bentrokan langsung dengan kepentingan pribadi serikat pekerja guru, yang sangat diuntungkan dari penurunan ukuran kelas dan peningkatan gaji guru, yang memerlukan tingkat investasi yang lebih tinggi. Dengan demikian, ketika serikat pekerja kuat dan data menghasilkan konflik dengan kepentingan pribadi, data tidak memainkan peran apa pun.

Kelompok kedua mencakup rekomendasi kebijakan yang, berdasarkan data yang disediakan oleh ILSAs, sangat tergantung pada konteks: penilaian siswa standar memiliki pengaruh positif jika selaras dengan kurikulum berkualitas tinggi; pilihan sekolah memang memiliki dampak positif selama tidak memilih siswa berdasarkan status sosial-ekonomi atau menuntut biaya dari orang tua; otonomi sekolah memiliki dampak positif hanya di antara sistem pendidikan berkualitas tinggi dan ketika diterapkan bersama dengan mekanisme akuntabilitas. Dengan demikian, mungkin sulit bagi pembuat kebijakan untuk mengevaluasi kebijakan mana yang diperlukan dalam konteks spesifik mereka.

Akhirnya, data mengenai rekomendasi kebijakan tentang ekuitas lemah. Ini sebagian karena ekuitas bersifat multidimensi sehingga semua kesimpulan bersifat parsial dan tergantung pada indikator mana yang digunakan. Selain itu, PISA tidak memperhitungkan indikator yang tidak dihasilkan oleh survei itu sendiri dan karena itu kehilangan informasi penting untuk menilai ekuitas, seperti tingkat putus sekolah dini. Ketika data lemah, ideologi mengambil alih. Mengkhawatirkan bahwa ini tidak hanya terjadi pada tingkat partai politik. Tampaknya disayangkan bahwa ideologi juga mempengaruhi rekomendasi kebijakan PISA; tanpa adanya data kuat, tampaknya PISA merangkul narasi dominan dalam upaya yang dipertanyakan untuk dianggap berpengaruh.

Meskipun ada kekurangan ini, data yang disediakan oleh ILSAs telah terbukti sangat berguna dalam mengidentifikasi perbedaan besar dalam kinerja antar negara dan menghasilkan banyak data yang digunakan untuk menguraikan apa yang tampaknya masalah yang sulit dipecahkan: bagaimana sistem pendidikan dapat ditingkatkan? Data ini mewakili satu-satunya cara untuk memahami kebijakan mana yang harus diterapkan pemerintah untuk meningkatkan hasil siswa dalam konteks yang berbeda. Tetapi dengan menargetkan media dan menyebabkan kegemparan seperti itu dalam debat politik, PISA telah mengubah dirinya menjadi ujian berisiko tinggi bagi pembuat kebijakan dari jenis yang tidak lagi didukungnya untuk siswa. Akibatnya, pemerintah mengekspos diri mereka pada pengawasan

media yang besar, yang mungkin memiliki pengaruh besar pada cara kebijakan atau reformasi pendidikan tertentu dipersepsikan oleh masyarakat mereka. Sebagai imbalannya, PISA harus memastikan bahwa rekomendasi kebijakannya didasarkan pada data kuat dan bahwa ia bertanggung jawab ketika keandalan hasil menimbulkan keraguan yang masuk akal, jika ingin dianggap sebagai sumber data yang tepercaya.

Pembuat kebijakan sering menghadapi keputusan sulit ketika dihadapkan dengan debat ideologis yang memecah belah dan kepentingan pribadi yang kuat. Sering diasumsikan bahwa sebagian besar memilih untuk tidak bertindak karena takut akan biaya politik, tetapi banyak yang mungkin mengevaluasi situasi dan secara realistis menyimpulkan bahwa konflik kepentingan yang mengakar dengan pemangku kepentingan yang kuat membuat upaya reformasi tidak mungkin berhasil. Satu-satunya fakta yang diketahui adalah bahwa mereka yang menerima reformasi pendidikan dan bersedia membayar biaya politik sering menghadapi hambatan yang tidak dapat diatasi. Karena sistem pendidikan melayani siswa, kemajuan hanya akan dicapai ketika keluarga dan masyarakat memahami kebijakan mana yang menguntungkan mereka, sejauh masyarakat sipil secara keseluruhan mendukung perubahan tersebut. Tanpa adanya pemahaman bersama, perubahan besar pada tingkat sistemik mungkin terbukti tidak mungkin, dan dalam kasus ini alternatifnya mungkin memerlukan langkah-langkah kecil dengan menerapkan studi percontohan yang akhirnya akan diperluas jika terbukti berhasil. Langkah-langkah kecil dapat mengarah pada perubahan besar, tetapi ini akan memakan waktu. Tetap menjadi pertanyaan terbuka apakah sistem pendidikan dapat menunggu lebih lama untuk perubahan seperti itu.

REFERENSI

Abdulkadiroglu, A., Angrist, J., Dynarski, S., Kane, T., & Pathak, P. (2011). "Accountability and Flexibility in Public Schools: Evidence from Boston's Charters and Pilots", *The Quarterly Journal of Economics*, 126, 699–748.

Academy of Singapore Teachers (2012). *Professional Learning Communities*.

Ackerman, B. (1980). *Social Justice in the Liberal State*. New Haven: Yale University Press.

Adamson, F., & Åstrand, B. (2016). "Privatization or Public Investment? A Global Question", in Adamson, F., Åstrand, B., & Darling-Hammond, L., *Global Education Reform. How Privatization and Public Investment Influence Education Outcomes*. New York: Routledge (pp. 1–15).

Adamson, F., & Darling-Hammond, L. (2016a). "The Critical Choice in American Education", in Adamson, F., Åstrand, B., & Darling-Hammond, L., *Global Education Reform. How Privatization and Public Investment Influence Education Outcomes*. New York: Routledge (pp. 131–168).

—— (2016b). "Privatization and Public Investment. Is the Invisible Hand a Magic Wand?", in Adamson, F., Åstrand, B., & Darling-Hammond, L., *Global Education Reform. How Privatization and Public Investment Influence Education Outcomes*. New York: Routledge (pp. 194–223).

Adonis, A. (2012). *Education, Education, Education. Reforming England's Schools*. London: Biteback Publishing.

—— (2013). *5 Days in May. The Coalition and Beyond*. London: Biteback Publishing.

Ahonen, A.K. (2021). "Finland: Success Through Equity-The Trajectories in PISA Performance", in Crato, N. (ed.), *Improving a Country's Education. PISA 2018 Results in 10 Countries*. Cham: Springer Nature, 121–136, https://doi.org/10.1007/978-3-030-59031-4_6.

Akman, M., Crawfurd, L., & Hares, S. (2019). "Low-Cost Private Schools: What Have We Learned in the Five Years Since the DFID Rigorous Review", *Center for Global Development*, https://www.cgdev.org/blog/low-cost-private-schools-

what-have-we-learned-five-years-dfid-rigorous-review.

Allègre, C. (2000). *Toute vérité est bonne à dire*. Paris: Robert Laffont.

Allen, C.S., Chen, Q., Willson, V.L., & Hughes, J.N. (2009). "Quality of Research Design Moderates Effects of Grade Retention on Achievement: A Meta-Analytic, Multilevel Analysis", *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 31/4, 480–499, https://doi.org/10.3102/0162373709352239.

Altschuler, G.C., & Blumin, S.M. (2009). *The GI Bill. The New Deal for Veterans*. Oxford: Oxford University Press.

Althusser, L. (1970). "Idéologie et appareil idéologique d'État (AIE). Notes pour une recherche", *La Pensée*, 151, 67–125.

Amjad, R., & MacLeod, G. (2014). "Academic effectiveness of private, public and private — public partnership schools in Pakistan", *International Journal of Educational Development*, 37, 22–31.

Angrist, J., Cohodes, S., Dynarski, S., Pathak, P., & Walters, C. (2016). "Stand and Deliver: Effects of Boston's Charter High Schools on College Preparation, Entry, and Choice", *Journal of Labor Economics*, 34, 275–318.

Angrist, J., Dynarski, S., Kane, T., Pathak, P., & Walters, C. (2010). "Inputs and Impacts in Charter Schools: KIPP Lynn", *American Economic Review*, 100/2, 239–243.

Angrist, J., Pathak, P., & Walters, C. (2013). "Explaining Charter School Effectiveness", *American Economic Journal: Applied Economics*, 5, 1–27.

Ansell, B.W. (2008). "University Challenges: Explaining Institutional Change in higher Education", *World Politics*, 60, 189–230.

—— (2010). *From the Ballot to the Blackboard: The Redistributive Political Economy of Education*. Cambridge: Cambridge University Press.

Apple, M.W. (1979). *Ideology and Curriculum*. London: Routledge and Kegan Paul.

—— (1982). *Education and Power*. London: Routledge and Kegan Paul.

Araki, T. (2002). *Labor and Employment Law in Japan*. Tokyo: The Japan Institute of Labor.

Archer, M. (2013). *Social Origins of Educational Systems*. London: Routledge.

Armstrong, H. (1990). "The British Education Act of 1988: A Critique from the Labour Party", *Journal of Education Finance*, 15/4, 572–576.

Ashley, L., Mcloughlin, C., Aslam, M., Engel, J., Wales, J., Rawal, S., Batley, R., Kingdon, G., Nicolai, S., & Rose, P. (2014). *The role and impact of private schools in developing countries: A rigorous review of the evidence. Final report*, Education Rigorous Literature Review, Department for International Development, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/439702/private-schools-full-report.

pdf.

Aspinall, R.W. (2017). "Teachers' Unions in Japan: The Frustration of Permanent Opposition", in Moe, T.M., & Wiborg, S. (eds), *The Comparative Politics of Education*. Cambridge: Cambridge University Press (pp. 192–214).

Atkinson, A., Burgess, S., Croxson, B., Gregg, P., Propper, C., Slater, H., & Wilson, D. (2009). "Evaluating the impact of performance-related pay for teachers in England", *Labour Economics*, 16/3, 251–261.

Aunio, P., Aubrey, C., Godfrey, R., Yuejuan, P., & Liu, Y. (2006). "Children's early numeracy in England, Finland and People's Republic of China", *International Journal of Early Years Education*, 16/3, 203–321.

Baird, J., Johnson, S., Hopfenbeck, T.N., Isaacs, T., Sprague, T., Stobart, G., & Yu, G. (2016). "On the supranational spell of PISA in policy", *Educational Research*, 58/2, 121–138.

Baker, C. (2019). "An Education Promise We Can Keep", *Boston Globe*, 16 September, https://www.bostonglobe.com/opinion/2019/09/16/education-promise-can-keep/cel6buF6CNJNS9e0RQnTFK/story.html.

Baker, E.L., & O'Neil, H.F. (1994). "Performance Assessment and Equity: A view from the USA", *Journal of Assessment in Education*, 1/1, 11–26.

Ball, S. (2013). *The Education Debate* (2nd edition). Bristol: Policy Press.

Barber, M. (2013). *The Good News from Pakistan: How a Revolutionary New Approach to Education Reform in Punjab Shows the Way Forward for Pakistan and Development Aid Everywhere*. London: Reform.

Barber, M., & Mourshed, M. (2007). *How the world's best-performing school systems come out on top*, McKinsey & Company, https://www.mckinsey.com/industries/public-and-social-sector/our-insights/how-the-worlds-best-performing-school-systems-come-out-on-top.

Bascia, N., & Osmond, P. (2012). *Teacher Unions and Educational Reform: A Research Review*. New York: National Education Association.

—— (2013). *Teacher Union Governmental Relations in the Context of Educational Reform*. Brussels: Education International.

Bates, J., Lewis, S., & Pickard, A. (2019). *Education Policy, Practice and the Professional*. Second Edition. London: Bloomsbury.

Bautista, A., Wong, J., & Gopinathan, S. (2015). "Teacher Professional Development in Singapore", *Psychology, Society, & Education*, 7/3, 423–441.

Bergbauer, A., Hanushek, E.A., & Woessmann, L. (2019). *Testing*, NBER Working Paper No. 24836, http://hanushek.stanford.edu/sites/default/files/publications/BHW%20assessments%20191107.pdf.

Berger, P.L., & Luckmann, N. (1966). *The Social Construction of Reality: A Treatise in*

the Sociology of Knowledge. New York: Vintage Books.

Bergseng, B., Degler, E., & Lüthi, S. (2019). *Unlocking the Potential of Migrants in Germany*, OECD Reviews of Vocational Education and Training, Paris: OECD Publishing.

Bishop, J.H. (1997). "The effect of national standards and curriculum-based examinations on achievement", *American Economic Review*, 87/2, 260–264.

——(1999). "Are national exit examinations important for educational efficiency?", *Swedish Economic Policy Review*, 6, 349–398.

—— (2006). "Drinking from the fountain of knowledge: Student incentive to study and learn — Externalities, information problems, and peer pressure", in Hanushek, E.A., & Welch, F., *Handbook of the Economics of Education*, Vol. 2. Amsterdam: North Holland (pp. 909–944).

Blanchenay, P., Burns, T., & Koester, P. (2014). *Shifting Responsibilities: 20 years of Education Devolution in Sweden: A Governing Complex Education Systems Case Study*, OECD Education Working Paper, No. 104, Paris: OECD Publishing, http://dx.doi.org/10.1787/5jz2jg1rqrd7-en.

Blanquer, J.M. (2015). *L'École de demain. Propositions pour une Éducation nationale rénovée*. Paris: Odile Jacob.

Bourdieu, P., & Passeron, J.C. (1970). *La Reproduction. Éléments d'une théorie du système d'enseignement*. Paris: Les Éditions de Minuit.

Bray, M. (2013). "Shadow education: Comparative Perspectives on the Expansion and Implications of Private Supplementary Tutoring", *Procedia. Social and Behavioral Sciences*, 77, 412–420, https://pdf.sciencedirectassets.com/277811/1-s2.0-S1877042813X00096/1-s2.0-S1877042813005338/main.pdf.

Breakspear, S. (2014). *How does PISA shape education policy making? Why how we measure learning determines what counts in education*, Seminar Series Paper No. 240, East Melbourne: Centre for Strategic Education.

Bruneforth, M., Chabera, B., Vogtenhuber, S., & Lassnigg, L. (2015). *OECD Review of Policies to Improve the Effectiveness of Resource Use in Schools. Country Background Report for Austria*. Vienna: Bundesministerium für Bildung und Frauen.

Brunello, G., & Rocco, L. (2017). "The effects of vocational education on adult skills, employment and wages: What can we learn from PIAAC?", *SERIEs*, 8/4, 315–343, http://dx.doi.org/10.1007/s13209-017-0163-z.

Bruns, B., Filmer, D., & Patrinos, H.A. (2011). *Making Schools Work: New Evidence on Accountability Reforms*, Human Development Perspectives. Washington, D.C.: World Bank.

Bruns, B., & Luque, J. (2015). *Great Teachers: How to Raise Student Learning in Latin*

America and the Caribbean. Washington, D.C.: World Bank Group.

Bruns, B., Macdonald, I.H., & Schneider, B.R. (2019). "The politics of quality reforms and the challenges for SDGs in education", *World Development*, 118, 27–38, https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2019.02.008.

Burnet, J. (1903). *Aristotle on Education. Extract from the Ethics and Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.

Burnett, N., & O'Donnell, S. (2016). "Lost in translation? The challenges of education policy borrowing", *Educational Research*, 58/2, 113–120.

Busemeyer, M. (2008). "The impact of fiscal decentralization on education and other types of spending", *Swiss Political Science Review*, 14, 451–481.

—— (2009). "Asset Specificity, Institutional Complementarities and the Varieties of Skills Regimen in Coordinated Market Economies", *Socio-Economic Review*, 7/3, 375–406.

—— (2015). *Skills and Inequality. Partisan Politics and the Political Economy of Education Reforms in Western Welfare States*. Cambridge: Cambridge University Press.

Busemeyer, M.R., Garritzmann, J.L., & Neimanns, E. (2020). *A Loud but Noisy Signal? Public Opinion and Education Reform in Western Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.

Busemeyer, M., & Trampusch, C. (2011). *The Political Economy of Collective Skill Formation*. Oxford: Oxford University Press.

Butler, D., & Stokes, D. (1969). *Political Change in Britain: Forces Shaping Electoral Choice*. London: Macmillan.

Calero, J. (2005). *Equity in Education. Thematic Review: Country Analytical Report — Spain*. Paris: OECD Publishing.

Caplan, B. (2018). *The Case Against Education. Why Education System Is a Waste of Time and Money*. Princeton: Princeton University Press.

Carr, D. (2003). *Making Sense of Education: An Introduction to the Philosophy and History of Education and Teaching*. London: RoutledgeFalmer.

Cedefop (2009). *Using Tax Incentives to Promote Education and Training*, Cedefop Panorama Series. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

Chambers-Ju, C., & Finger, L. (2017). "Teachers' Unions in Mexico: The Politics of Patronage", in Moe, T.M., & Wiborg, S. (eds), *The Comparative Politics of Education: Teacher Union and Education Systems around the World*. Cambridge: Cambridge University Press.

Chapman, C., & Salokangas, M. (2012). "Independent state-funded schools: Some reflections on recent developments", *School Leadership and Management*,

32/5, 473–486, http://dx.doi.org/10.1080/13632434.2012.731329.

Cheshire, P.C., Nathan, M., & Overman, H.G. (2014). *Urban Economics and Urban Policy: Challenging Conventional Policy Wisdom*. Cheltenham: Edward Elgar.

Chetty, R., Friedman, J.N., & Rockoff, J. (2014). "Measuring the impact of teachers II: Teacher value-added and the student outcomes in adulthood", *American Economic Review*, 104/9, 2633–2679.

Chingos, M.M., & Peterson, P.E. (2011). "It's easier to pick a good teacher than to train one: Familiar and new results on the correlates of teacher effectiveness", *Economics of Education Review*, 30/3, 449–465.

Chitty, C. (1999). "Sex Education", in Hill, D., & Cole, M. (eds), *Promoting Equality in Secondary Schools*, London: Cassell, pp. 298–318.

Choi, A., & Jerrim, J. (2015). "The Use (and Misuse) of PISA in Guiding Policy Reform: The Case of Spain", *IEB Working Paper*, No. 2015/06, http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2580141.

Christodoulou, D. (2014). *Seven Myths About Education*. London: Routledge.

Clark, G. (2003). "The Great Escape: The Industrial Revolution in Theory and in History", *Working Paper*, University of California at Davis, http://faculty.econ.ucdavis.edu/faculty/gclark/papers/IR2003.pdf.

Clarke, M., Haney, W., & Madaus, G. (2000). "High stakes testing and high school completion", *National Board on Educational Testing and Public Policy Statement*, 1/3, www.bc.edu/research/nbetpp/publications/v1n3.html.

Clarke, M., Shore, A., Rhoades, K., Abrams, L., Miao, J., & Li, J. (2003). *Perceived Effects of State-Mandated Testing Programs on Teaching and Learning: Findings from Interviews with Educators in Low-, Medium-, and High-Stakes States*, Lynch School of Education, Boston College, MA: National Board on Educational Testing and Public Policy.

Collins, C.A., & Gan, L. (2013). "Does sorting students improve scores? An analysis of class composition", *NBER Working Paper*, No. 18848, Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research, http://dx.doi.org/10.3386/w18848.

Common Core Standards Initiative (2020). "Development Process", http://www.corestandards.org/about-the-standards/development-process/.

Conservative (2019). *Get Brexit Done. Unleash Britain's Potential. The Conservative and Unionist Party Manifesto 2019*. London: Paragon.

Corcoran, S.P., Evans, W.N., & Schwab, R.M. (2004). "Women, the Labor Market, and the Declining Relative Quality of Teachers", *Journal of Policy Analysis and Management*, 23/3, 449–470.

Cordero, J.M., Crespo, E., & Pedraja, F. (2013). "Educational achievement and determinantes in PISA: A review of literature in Spain", *Revista de Educación*,

No. 362, 273–297, https://doi.org/10.4438/1988-592X-RE-2011-362-161.

Cordero, J.M., Cristóbal, V., & Santín, D. (2018). "Causal inference on education policies: A survey of empirical studies using PISA, TIMSS and PIRLS", *Journal of Economic Surveys*, 32/3, 878–915.

Corrales, J. (2005). *The State is Not Enough: The Politics of Expanding and Improving Schooling in Developing Countries*. Cambridge, MA: American Academy of Arts and Sciences, https://jcorrales.people.amherst.edu/promise_of_participation/images/corrales_edu%20state_is_not%20enough.pdf.

Crato, N. (2020). "Curriculum and educational reforms in Portugal: An analysis on why and how students' knowledge and skills improved", in Reimers, F.M. (ed.), *Audacious Education Purposes*, Cham: Springer Open, https://doi.org/10.1007/978-3-030-41882-3 (pp. 209–232).

—— (2021). "Setting up the Scene: Lessons Learned from PISA 2018 Statistics and Other International Student Assessments", in Crato, N. (ed.), *Improving a Country's Education*, Cham: Springer Open, https://doi.org/10.1007/978-3-030-59031-4_1 (pp. 1–23).

Crehan, L. (2016). *Cleverlands. The Secrets behind the Success of the World's Education Superpowers*. London: Unbound.

Dall, A. (2011). "Is PISA counter-productive to building successful educational systems?", *Social Alternatives*, 30/4, 10–14.

Darder, A., Torres, R., & Baltodano, M. (2017). *The Critical Pedagogy Reader* (3rd Edition). New York: Routledge.

Darling-Hammond, L., & Rothman, R. (2015). *Teaching in the Flat World. Learning from High Performing Systems*. New York: Teachers College Press, Columbia University.

Davidson, A.L. (1996). *Making and Molding Identity in Schools*. New York: New York State University Press.

Davidson, T. (1892). *Aristotle and Ancient Educational Ideals*. New York: Charles Scribner's Sons.

Dee, T.S., & Jacob, B.A. (2006). "Do high school exit exams influence educational attainment or labor market performance?", *NBER Working Paper* 12199, Cambridge: National Bureau of Economic Research, www.nber.org/papers/w12199.

Dee, T.S., & Levine, J. (2004). "The fate of new funding: Evidence from Massachusetts' education finance reforms", *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 26/3, 199–215.

Dennison, S., & Pardjis, D. (2016). "The World According to Europe's Insurgent Parties: Putin, Migration and People Power", *Flash Scorecard*, ECFR/181, June.

Dewey, J. (1916). *Democracy and Education. An Introduction to the Philosophy of Education*. New York: Macmillan.

Dimmock, C. (2011). "Diversifying schools and leveraging school improvement: A comparative analysis of the English radical, and Singapore conservative, specialist schools' policies", *British Journal of Educational Studies*, 59/4, 439–458, https://doi.org/10.1080/00071005.2011.636732.

Dimmock, C., & Tan, C.Y. (2015). "Explaining the success of the world's leading education systems: the case of Singapore", *British Journal of Educational Studies*, 64/2, 161–184, https://doi.org/10.1080/00071005.2015.1116682.

Dobbie, W., & Fryer, R. (2011). "Are High Quality Schools Enough to Close the Achievement Gap? Evidence from a Social Experiment in Harlem", *American Economic Journal: Applied Economics*, 3/3, 158–187.

—— (2013). "Getting Beneath the Veil of Effective Schools: Evidence from New York City", *American Economic Journal: Applied Economics*, 5/4, 28–60.

—— (2014). "The Medium Term Impacts of High Achieving Charter Schools", *Journal of Political Economy*, 123/5, 985–1037.

Dobbins, M. (2014). "Explaining Change and Inertia in Swedish and French Education: A Tale of two Corporatisms?", *Policy Studies*, 35/3, 282–302, https://doi.org/10.1080/01442872.2013.875149.

—— (2017). "Teacher Unionism in France: Making Fundamental Reform an Impossible Quest?", in *The Comparative Politics of Education: Teacher Unions and Education Systems around the World*, Cambridge: Cambridge University Press (pp. 87–113).

Doraisamy, T.R. (ed.) (1969). *150 Years of Education in Singapore*. Singapore: Teachers' Training College.

Dufaux, S. (2012). "Assessment for qualification and certification in upper secondary education: A review of country practices and research evidence", *OECD Education Working Papers*, No. 83, Paris: OECD Publishing.

Duflo, E., Dupas, P., & Kremer, M. (2015). "School governance, teacher incentives, and pupil–teacher ratios: Experimental evidence from Kenyan primary schools", *Journal of Public Economics*, 123, 92–110.

Edwards, D. (2019). *ISTP Speech 2019*, https://eiie.sharepoint.com/:w:/s/eiwebsite/E-estonia (2019a). *Education*, https://e-estonia.com/solutions/education/.

—— (2019b). *We Have Built a Digital Society and So Can You*, https://e-estonia.com/.

Egelund, N. (2008). "The value of international comparative studies of achievement – a Danish perspective", *Assessment in Education: Principles, Policy and Practice*, 15, 245–251.

Ehman, L.H. (1980). "The American School in the Political Socialization Process",

Review of Educational Research, 50/1, 99–119.

Eide, E.G., Goldhaber, D., & Brewer, D. (2004). "The Teacher Labour Market and Teacher Quality", *Oxford Review of Economic Policy*, 20/2, 230–244.

El Mundo (2019a). "La Comunidad de Madrid pide a la OCDE que retire todo el informe PISA por errores de un calibre considerable: Toda la prueba está contaminada", 29 November, https://www.elmundo.es/espana/2019/11/29/5de108e0fc6c839a2b8b4635.html.

—— (2019b). "Las sombras de PISA: ¿hay que creerse el informe tras los errores detectados?", 2 December, https://www.elmundo.es/espana/2019/12/02/5de25413fdddffbb848b468f.html.

—— (2020). "La OCDE atribuye los errores del PISA a la 'disposición negativa' de los alumnos españoles por coincidir varios exámenes", 23 July, https://www.elmundo.es/espana/2020/07/23/5f187856fdddff27198b4606.html.

El País (2019). "Madrid pide que no se publique ningún dato de PISA porque todo está contaminado", 30 November, https://elpais.com/sociedad/2019/11/28/actualidad/1574976906_857649.html.

—— (2020). "Falta de interés y cansancio en mitad de los exámenes finales: así explica la OCDE las 'anomalías' del informe PISA en España", 23 July, https://elpais.com/educacion/2020-07-23/falta-de-interes-y-cansancio-en-mitad-de-los-examenes-finales-asi-explica-la-ocde-las-anomalias-del-informe-pisa-en-espana.html.

—— (2021). "Entrevista con Andreas Schleicher", 21 June, https://elpais.com/educacion/2021-06-18/el-creador-del-informe-pisa-la-educacion-espanola-prepara-a-los-alumnos-para-un-mundo-que-ya-no-existe.html.

Elacqua, G. (2012). "The impact of school choice and public policy on segregation: Evidence from Chile", *International Journal of Educational Development*, 32/3, 444–453, http://dx.doi.org/10.1016/j.ijedudev.2011.08.003.

Enqvist, I. (2011). *La buena y la mala educación. Ejemplos internacionales*. Madrid: Encuentro.

Epstein, E.H. (2008). "Setting the Normative Boundaries: Crucial Epistemological Benchmarks in Comparative Education", *Comparative Education*, 44/4, 373–386.

Ertl, H. (2006). "Educational standards and the changing discourse on education: The reception and consequences of the PISA study in Germany", *Oxford Review of Education*, 32/5, 619–634.

Eurobarometer (2019). *Standard Eurobarometer 92. Public Opinion in the European Union (Spring 2019). First Results*, https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinionmobile/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/surveyKy/2255.

European Commission (2011). *The Challenge of Shadow Education. Private Tutoring and its implications for Policy Makers in the European Union*, Report prepared for the European Commission by the NESSE network of experts, http://www.nesse.fr/nesse/activities/reports/the-challenge-of-shadow-education-1.

European Training Foundation (2018). *Support VET Financing Policy guidance note: Financial incentives for companies*, European Training Foundation, https://www.etf.europa.eu/sites/default/files/2018-11/Policy%20guidance%20note_Financial%20incentives.pdf.

Eyles, A., & Machin, S. (2019). "The Introduction of Academy Schools to England's Education", *Journal of the European Economic Association*, 17/4, 1107–1146, https://doi.org/10.1093/jeea/jvy021.

Faas, D. (2010). *Negotiating Political Identities: Multiethnic Schools and Youth in Europe*. Farnham: Ashgate.

Fazekas, M., & Field, S. (2013). *A Skills beyond School Review of Germany*, OECD Reviews of Vocational Education and Training. Paris: OECD Publishing, http://dx.doi.org/10.1787/9789264202146-en.

Felgueroso, F., Gutiérrez-Domènech, M., & Jiménez-Martín, S. (2013). "¿Por qué el abandono escolar se ha mantenido tan elevado en España las últimas dos décadas? El papel de la Ley de Educación (LOGSE)", in Cabrales, A., & Ciccone, A. (eds), *La educación en España. Una visión académica*, Madrid: Fedea (pp. 180–220).

Field, S., Kuczera, M., & Pont, B. (2007). *No More Failures: Ten Steps to Equity in Education*. Paris: OECD Publishing, https://www.oecd.org/education/school/45179151.pdf.

Fischman, G.E., Topper, A.M., Silova, I., Goebel, J., & Holloway, J.L. (2018). "Examining the influence of international large-scale assessments on national education policies", *Journal of Education Policy*, 34/2, https://doi.org/10.1080/02680939.2018.1460493.

Fontaine, A., & Urzúa, S. (2018). *Educación con patines*. Santiago de Chile: El Mercurio.

Forster, A., Bol, T., & van de Werfhorst, H. (2016). "Vocational Education and Employment over the Life Cycle", *Sociological Science*, 3, 473–494, http://dx.doi.org/10.15195/v3.a21.

Frassinelli, L. (2006). *Educational Reform in Finland*. East Lansing: Michigan State University.

Fredriksson, P., & Ockert, B. (2007). "The Supply of Skills to the Teacher Profession", Uppsala University, Uppsala, https://www.researchgate.net/profile/Bjoern-Oeckert/publication/228433008_The_Supply_of_Skills_to_the_Teacher_Profession/links/02bfe510c15d20b945000000/The-Supply-of-Skills-to-the-

Teacher-Profession.pdf.

Frey, C.B. (2019). *The Technology Trap. Capital, Labor, and Power in the Age of Automation*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Fuchs, T., & Woessmann, L. (2007). "What accounts for international differences in student performance? A re-examination using PISA data", *Empirical Economics*, 32, 433–464, https://doi.org/10.1007/s00181-006-0087-0.

Fukuyama, F. (1992). *The End of History and the Last Man*. New York: Free Press.

Garelick, B. (2013). "Let's go back to grouping students by ability", *The Atlantic Monthly*, 26 March 2007, http://www.theatlantic.com/national/archive/2013/03/lets-go-back-to-grouping-students-by-ability/274362.

Gibb, N. (2017). *England's Education Reforms*. Speech delivered at the Centre for Independent Studies, 11 April 2017, https://www.gov.uk/government/speeches/nick-gibb-englands-education-reforms.

Gift, T., & Wibbles, E. (2014). "Reading, Writing, and the Regrettable Status of Education Research in Comparative Politics", *Annual Review of Political Science*, 17, 291–312, https://www.annualreviews.org/doi/abs/10.1146/annurev-polisci-080911-131426.

Gillard, D. (1988). *The National Curriculum and the Role of the Primary Teacher in Curriculum Development*, www.educationengland.org.uk/articles/07ncteacher.html.

—— (2018). *Education in England: A History*, www.educationengland.org.uk/history.

Giroux, H.A., & Giroux, S.S. (2006). "Challenging Neoliberalism's New World Order: The Promise of Critical Pedagogy", *Cultural Studies ‹—› Critical Methodologies*, 6/1, 21–32.

Glewwe, P., Hanushek, E.A., Humpage, S.D., & Ravina, R. (2014). "School resources and educational outcomes in developing countries: A review of the literature from 1990 to 2010", in Glewwe, P. (ed.), *Education Policy in Developing Countries*, Chicago: University of Chicago Press (pp. 13–64).

Goldin, C., & Katz, L.R. (2009). *The Race Between Education and Technology*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Goldoni, M., & Wilkinson, M.A. (2018). "The Material Constitution", *Modern Law Review*, 81/4, 567–597.

Gomendio, M. (2017). *Empowering and Enabling Teachers to Improve Equity and Outcomes for All*, International Summit of the Teaching Profession. Paris: OECD Publishing.

—— (2020a). "La educación a subasta", *El Mundo*, 26 November.

—— (2020b). "PISA y España: ¿Se ha roto el termómetro?", *El Mundo*, 8 August.

—— (2021). "Spain: The Evidence Provided by International Large-Scale Assessments About the Spanish Education System: Why Nobody Listens Despite All the Noise", in Crato, N. (ed.), *Improving a Country's Education*, Cham: Springer Open, https://doi.org/10.1007/978-3-030-59031-4_1.

Gopinathan, S., & Deng, Z. (2006). "Fostering school-based curriculum development in the context of new educational initiatives in Singapore", *Planning and Changing*, 37/1–2, 93–110.

Gorard, S., & Smith, E. (2004). "An international comparison of equity in education systems", *Comparative Education*, 40/1, 15–28.

Goss, P., & Cowgill, M. (2019). "Estonia didn't deliver its PISA results on the cheap, and neither will Australia", *The Conversation*, 8 December 2019.

Graham, A.R., & Husted, T. (1993). "Understanding state variation in SAT scores", *Economics of Education Review*, 12/3, 197–202.

Gran, G., & Copeland, G. (2014). "School Board Elections: Theory Meets Reality", *Journal of School Leadership*, 24/1, 4–30.

Green, A. (2013). *Education and State Formation: Europe, East Asia and the USA*. Houndmills: Palgrave Macmillan.

Grindle, M.S. (2004). *Despite the Odds. The Contentious Politics of Education Reform*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Grubb, N., Jahr, H.M., Neumüller, J., & Field, S. (2005). *Finland. Country Note. Equity in Education Thematic Review*. Paris: OECD Publishing.

Gruber, K.H. (2006). "The German 'PISA-Shock': Some aspects of the extraordinary impact of the OECD's PISA study on the German education system", in Ertl, H. (ed.), *Cross-National Attraction in Education: accounts from England and Germany*, Oxford: Symposium Books (pp. 195–208).

Grundgesetz (1949). *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (Constitution of the Federal Republic of Germany)*, 23 May 1949, Bonn: Bundesgesetzblatt, http://perma.cc/3VDB-NJW4; http://perma.cc/DEF5-A57P.

Gustafsson, J.E., & Rosen, M. (2014). "Quality and credibility of international studies", in Strietholt, R., Bos, W., Gustafsson, J.E., & Rosen, M. (eds), *Educational Policy Evaluation through International Comparative Assessments*, Münster: Waxmann (pp. 19–49).

Gutmann, A. (1999). *Democratic Education*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Gutmann, A., & Ben-Porath, S. (2015). "Democratic Education", in Gibbons, M. (ed.), *The Encyclopedia of Political Thought*, Hoboken, NJ: John Wiley and Sons (pp. 863–875).

Hall, P.A., & Soskice, D. (2001). "An Introduction to Varieties of Capitalism", in Hall,

P.A., & Soskice, D. (eds), *Varieties of Capitalism. The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford: Oxford University Press (pp. 1–68).

Hans, N. (1964). *Comparative Education. A Study of Educational Factors and Traditions*. London: Routledge and Kegan Paul.

Hanson, M. (2018). "Teaching is on the road to hell-the story of the national curriculum proves it", *The Guardian*, 12 February, https://www.theguardian.com/lifeandstyle/2018/feb/12/teaching-is-on-the-road-to-hell-the-story-of-the-national-curriculum-proves-it.

Hanushek, E.A. (1992). "The trade-off between Child Quantity and Quality", *Journal of Political Economy*, 100/1, 84–117.

—— (2003). "The failure of input-based schooling policies", *The Economic Journal*, 113/485, 64–98.

—— (2009). "Teacher Deselection", in Goldhaber, D., & Hannaway, J. (eds), *Creating a New Teaching Profession*, Washington, D.C.: Urban Institute Press (pp. 163–180).

—— (2021). "United States: The Uphill Schools' Struggle", in Crato, N. (ed.), *Improving a Country's Education. PISA 2018 Results in 10 Countries*, Cham: Springer Nature (pp. 227–247).

Hanushek, E.A., Link, S., & Woessmann, L. (2013). "Does school autonomy make sense everywhere? Panel estimates from PISA", *Journal of Development Economics*, 104, 212–232.

Hanushek, E.A., Peterson, P.E., & Woessmann, L. (2013). *Endangering Prosperity: A Global View of the American School*. Washington, D.C.: Brookings Press.

Hanushek, E.A., Piopiunik, M., & Widerhold, S. (2019). "The Value of Smarter Teachers. International Evidence on teacher Cognitive Skills and Student Performance", *The Journal of Human Resources*, 54, 857–899.

Hanushek, E.A., & Rivkin, S.G. (2006). "Teacher quality", in Hanushek, E.A., & Welch, F., *Handbook of the Economics of Education*, Amsterdam: North Holland (pp. 1051–1078).

—— (2010). "Generalizations about using value-added measures of teacher quality", *American Economic Review*, 100/2, 267–271.

—— (2012). "The distribution of teacher quality and implications for policy", *Annual Review of Economics*, 4, 131–157.

Hanushek, E.A., Schwerdt, G., Woessmann, L., & Zhang, L. (2017). "General Education, Vocational Education, and Labor-Market Outcomes over the Lifecycle", *Journal of Human Resources*, 52/1, 49–88.

Hanushek, E.A., & Woessmann, L. (2011). "The economics of international differences in educational achievement", in Hanushek, E.A., Machin, S., & Woessmann,

L. (eds), *Handbook of the Economics of Education Vol. 3*, Amsterdam: North Holland (pp. 89–200).

—— (2014). "Institutional structures of the education system and student achievement: a review of cross-country economic research", in Strietholt, R., Bos, W., Gustafsson, J.E., & Rosen, M. (eds), *Educational Policy Evaluation through International Comparative Assessments*. Münster: Waxmann (pp. 145–175).

—— (2015). *The Knowledge Capital of Nations. Education and the Economics of Growth*. London: The MIT Press.

—— (2020). "A quantitative look at the economic impact of the European Union's educational goals", *Education Economics*, 28/3, 225–244.

Hanushek, E.A., Woessmann, L., & Zhang, L. (2011). *General Education, Vocational Education, and Labor-Market Outcomes over the Life-Cycle*. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research, http://dx.doi.org/10.3368/jhr.52.1.0415-7074R.

Harju-Luikkainen, H., & McElvany, N. (2018). "Immigrant student achievement and education policy in Finland", in Volante, L., et al. (eds), *Immigrant Student Achievement and Education Policy*. Springer International Publishing (pp. 87–102), https://doi.org/10.1007/978-3-319-74063-8_687.

Harmon, M., Smith, T.A., Martin, M.O., Kelly, D.L., Beaton, A.E., Mullis, I.V.S., González, E.J., & Orpwood, G. (1997). *Performance Assessment in IEA's Third International Mathematics and Science Study (TIMSS)*. Boston: TIMSS International Study Center, Boston College.

Harris, D.N., & Sass, T.R. (2011). "Teacher training, teacher quality and student achievement", *Journal of Public Economics*, 95/7–8, 798–812.

Henriques, R., Nunes, L., Reis, A., & Seabra, M.C. (2018). "Vocational education: coursetaking choice and impact on dropout and college enrollment rates", *Investigaciones de Economía de la Educación*, 13, 37–53.

Hernani-Limarino, W. (2005). "Are Teachers Well Paid in Latin America and the Caribbean? Relative Wage and Structure of Returns of Teachers", in Vegas, E. (ed.), *Incentives to Improve Teaching: Lessons from Latin America*, Washington, DC: World Bank (pp. 63–99).

Hippe, R., Jakubowski, A., & Araújo, L. (2018). *Regional inequalities in PISA: the case of Italy and Spain*. Luxembourg: Publications Office of the European Union, https://doi.org/10.2760/495702.

Hodges, C., Moore, S., Lockee, B., Trust, T., & Bond, A. (2020). "The Difference Between Emergency Remote Teaching and Online Learning", *EDUCAUSE Review*, 27 March, https://er.educause.edu/articles/education/2020/3/the-difference-between-emergency-remote-teaching-and-online-learning.

Hooge, E., Burns, T., & Wilkoszewski, H. (2012). "Looking Beyond the Numbers: Stakeholders and Multiple School Accountability", *OECD Education Working Papers*, No. 85, Paris: OECD Publishing.

Hopfenbeck, T.N., Lenkeit, J., El Masri, Y., Cantrell, K., Ryan, J., & Baird, J.A. (2018). "Lessons Learned from PISA: A Systematic Review of Peer-Reviewed Articles on the Programme for International Student Assessment", *Scandinavian Journal of Educational Research*, 62/3, 333–353.

Howell, W.G., & Peterson, P.E. (2002). *The Education Gap: Vouchers and Urban Schools*. Washington, DC: Brookings Institution Press.

Hoxby, C.M. (1996). "How teachers' unions affect education production", *The Quarterly Journal of Economics*, 111, 671–718, https://doi.org/10.2307/2946669.

Hoxby, C.M., & Leigh, A. (2004). "Pulled Away or Pushed Out? Explaining the Decline of Teacher Aptitude in the United States", *American Economic Review*, 94/2, 236–240.

Hoxby, C., Murarka, S., & Kang, J. (2009). *How New York City's Charter Schools Affect Achievement*. Cambridge, MA: New York City Charter Schools Evaluation Project.

Hunt, T. (2005). *Building Jerusalem. The Rise and Fall of the Victorian City*. London: Routledge.

IEA (2020). *Mission and Strategy*. https://www.iea.nl/about/org/mission.

IFAU (2014). *Decentralisering, skolval och fristående skolor: resultat och likvärdighet i svensk skola*, IFAU Report 5, https://www.ifau.se/globalassets/pdf/se/2014/r-2014-25-decentralisering-skolval-och-friskolor.pdf.

Ikeda, M., & García, E. (2014). "Grade repetition: A comparative study of academic and non-academic consequences", *OECD Journal: Economic Studies*, 2013/1, http://dx.doi.org/10.1787/eco_studies-2013-5k3w65mx3hnx.

Jacob, B. (2005). "Accountability, Incentives and Behavior: The Impact of High-Stakes Testing in Chicago Public Schools", *Journal of Public Economics*, 89/5-6, 761–796.

——(2012). "Teacher Labor Markets: Current Evidence and Continuing Questions", Presentation at *Latin American Economics Association Meetings in Lima*, Peru, November 2012.

Jacob, B., & Lefgren, L. (2008). "Can Principals Identify Effective Teachers? Evidence on Subjective Performance Evaluation in Education", *Journal of Labor Economics*, 26/1, 101–136.

Jacob, B., & Levitt, S. (2003). "Rotten Apples: An Investigation of the Prevalence and Predictors of Teacher Cheating", *Quarterly Journal of Economics*, 118/3, 843–877.

Jakoby, A.P., Martens, K., & Wolf, K.D. (eds) (2010). *Education in Political Science: Discovering a Neglected Field*. London: Routledge.

Jakubowski, M. (2021). "Poland: Polish Education Reforms and Evidence from International Assessments", in Crato, N. (ed.), *Improving a Country's Education*, Cham: Springer, https://doi.org/10.1007/978-3-030-59031-4_7.

Jerrim, J. (2021). "PISA 2018 in England, Northern Ireland, Scotland and Wales: Is the data really representative of all four corners of the UK?" *Review of Education*, 9, e3270, https://doi.org/10.1002/rev3_3270.

Jiménez, E., & Paqueo, V. (1996). "Do local contributions affect the efficiency of public primary schools?", *Economics of Education Review*, 15/4, 377–386, http://dx.doi.org/10.1016/S0272-7757(96)00029-5.

Johansson, S. (2016). "International large-scale assessments: what uses, what consequences?", *Educational Research*, 58, 139–157, https://doi.org/10.1080/00131881.2016.1165559.

Hussar, B., Zhang, J., Hein, S., Wang, K., Roberts, A., Cui, J., Smith, M., Bullock Mann, F., Barmer, A., & Dilig, R. (2020). *The Condition of Education 2020*. Washington, DC: National Center for Education Statistics, https://nces.ed.gov/pubsearch/pubsinfo/education/education/asp?pubid=2020144.

Innove (2019). *About Innove*, https://www.innove.ee/en/about-innove/.

Iversen, T., & Stephens, J.D. (2008). "Partisan Politics, the Welfare State and Three Worlds of Human Capital Formation", *Comparative Political Studies*, 41/4–5, 600–637.

Kaufman, R. dan Nelson, J. (2004). "The politics of education sector reform: Cross-national comparisons", dalam Kaufman, R. dan Nelson, J. (eds), *Crucial Needs, Weak Incentives*. Baltimore: Johns Hopkins University Press (hal. 249–270).

Kenworthy, L. (2003). "Quantitative indicators of corporatism", *International Journal of Sociology*, 33, 10–44.

Kim, S. dan Lee, J.H. (2001). *Demand for Education and Developmental State: Private Tutoring in South Korea*, Social Science Research Papers Collection, http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.268284.

——(2010). "Private tutoring and demand for education in South Korea", *Economic Development and Cultural Change*, 58/2, 259–296.

Klieme, E. (2013). "The role of large-scale assessments in research on educational effectiveness and school development", dalam von Davier, M., Gonzalez, E., Kirsch, I. dan Yamamoto, K. (eds), *The Role of International Large-Scale Assessments: Perspectives from Technology, Economy, and Educational Research*. Dordrecht: Springer (hal. 115–147).

—— (2016). *TIMSS 2015 and PISA 2015 How Are They Related on the Country Level?*

DIPF Working Paper, Desember 2016, http://eng.kedi.re.kr/khome/eng/education/genernalInfo.do.

Korea Institute for Curriculum and Evaluation (KICE) (2012). *Education in Korea: Research report*. Seoul: KICE.

Korean Educational Development Institute (KEDI) (2015). *Education for the Future: Korean Educational Policy Development*. Seoul: Korean Education Development Institute.

Koretz, D. (2005). *Alignment, High Stakes, and the Inflation of Test Scores*. Los Angeles: University of California, National Center for Research on Evaluation, Standards, and Student Testing (CRESST).

Koretz, D., Linn, R.L., Dunbar, S.B. dan Shepard, L.A. (1991). "The effects of high-stakes testing on achievement: Preliminary findings about generalization across tests", Makalah disajikan pada Pertemuan Tahunan American Educational Research Association (AERA), Chicago, 11 April 1991.

Kosack, S. (2012). *The Education of Nations: How the Political Organization of the Poor, Not Democracy, Led Governments to Invest in Mass Education*. New York: Oxford University Press.

Kreising, M. (2001). "Vocational education in the United States: Reforms and results", *European Journal of Vocational Training*, 23, 27–35.

Kremer, M., Brannen, C. dan Glennerster, R. (2013). "The challenge of education and learning in the developing world", *Science*, 13 April, 297–300, https://doi.org/10.1126/science.1235350.

Kuczera, M. (2017). *Incentives for Apprenticeship*, OECD Education Working Papers, No. 152, Paris: OECD Publishing.

Kulik, J. (1998). "Curricular tracks and high school vocational education", dalam Gamoran, A. (ed.), *The Quality of Vocational Education: Background Papers from the 1994 National Assessment of Vocational Education*, Washington DC: US Department of Education (hal. 65–132).

Laanpere, M. (2002). "Tiger Leap Plus — an ICT Strategy for Estonian Schools, 2001–2005", *Baltic IT&T Review*, No. 24, 67–69, http://www.ebaltics.com/doc_upl/Laanpere.pdf.

Labour (2019). *Labour Manifesto 2019. Rebuild our Public Services*, https://labour.org.uk/manifesto/rebuild-our-public-services/.

Ladd, H. dan Walsh, R. (2002). "Implementing Value-Added Measures of School Effectiveness: Getting the Incentives Right", *Economics of Education Review*, 21/1, 1–17.

Lähdemäki, J. (2019). "Case Study: The Finnish National Curriculum 2016—A Co-created National Education Policy", dalam Cook, J. (ed.), *Sustainability,*

Human Well-Being, and the Future of Education. Cham: Palgrave Macmillan (hal. 397–422), https://doi.org/10.1007/978-3-319-78580-6_13.

Lakoff, G. (2004). *Don't Think of an Elephant! Know Your Values and Frame the Debate*. Vermont: Chelsea Green Publishing.

Lee, S. K., Goh, C.B. dan Fredriksen, B. (2008). *Toward a Better Future: Education and Training for Economic Development in Singapore since 1965*. Washington, DC: The World Bank.

Lees, M. (2016). *Estonian Education System 1990–2016: Reforms and Their Impact*, https://4liberty.eu/wp-content/uploads/2016/08/Estonian-Education-System_1990-2016.pdf.

Levin, B. (2003). *Approaches to Equity in Policy for Lifelong Learning*, OECD Working Paper, https://www.oecd.org/education/school/38692676.pdf.

Levin, H.M., Cornelisz, I. dan Hanisch-Cerda, B. (2013). "Does educational privatisation promote social justice?", *Oxford Review of Education*, 39/4, 514–532, http://dx.doi.org/10.1080/03054985.2013.825983.

Lijphart, A. (1969). "Consociational Democracy", *World Politics*, 21/2, 207–225.

—— (1977). *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration*. New Haven, CT: Yale University Press.

Lindblad, S., Pettersson, D., & Popkewitz, T. S. (2015). *International Comparisons of School Results: A Systematic Review of Research on Large Scale Assessments in Education*. Stockholm: Swedish Research Council.

Linz, J.J. dan Stepan, A. (1996). "Toward Consolidated Democracies", *Journal of Democracy*, 7/2, 14–33.

Locke, J. (1693). *Some Thoughts Concerning Education*. Edinburgh: J. Brown.

Lockheed, M.E. dan Wagemaker, H. (2013). "International large-scale assessments: thermometers, whips or useful policy tools?", *Research in Comparative and International Education*, 8/3, 296–306, doi.org/10.2304/rcie.2013.8.3.296.

Loh, J. dan Hu, G. (2019). "Teacher education in Singapore", dalam *Oxford Research Encyclopedia of Education*. Oxford: Oxford University Press, https://www.polyu.edu.hk/fh/research/research-output/others/teacher-education-in-singapore/.

LOMCE (2013). *Ley Orgánica para la Mejora de la Calidad de la Educación (Act for the Improvement of Quality in Education, a Partial Amendment of the General Education Act of 2006)*, disahkan pada 9 Desember 2013, https://www.boe.es/eli/es/lo/2013/12/09/8/con.

LOMLOE (2020). *Proyecto de Ley por el que se modifica la Ley Orgánica de Educación (Draft of the Law That Modifies the Basic Education Act)*, https://www.educacionyfp.gob.es/dam/jcr:1ef5d4e5-a41b-40a3-867b-e3b320dc48be/03-

loe-con-lomloe-web-2020-03-03.pdf.

Loveless, T. (2013a). "PISA's China Problem" *The Brown Center Chalkboard*, Brookings Institution, 9 Oktober, https://www.brookings.edu/research/attention-oecd-pisa-your-silence-on-china-is-wrong/.

—— (2013b). "Attention OECD-PISA: Your Silence on China is Wrong", *The Brown Center Chalkboard*, Brookings Institution, 11 Desember, https://www.brookings.edu/research/attention-oecd-pisa-your-silence-on-china-is-wrong/.

—— (2014). "PISA's China Problem Continues: A Response to Schleicher, Zhang, and Tucker", *The Brown Center Chalkboard*, Brookings Institution, 8 Januari, https://www.brookings.edu/research/pisas-china-problem-continues-a-response-to-schleicher-zhang-and-tucker/.

—— (2019). "The children PISA ignores in China", *The Brown Center Chalkboard*, Brookings Institution, 19 Desember, https://www.brookings.edu/blog/brown-center-chalkboard/2019/12/19/the-children-pisa-ignores-in-china/.

Lüdemann, E. (2011). *Schooling and the Formation of Cognitive and Non-cognitive Outcomes*, ifo Beiträge zur Wirtschaftsforschung. Munich: ifo Institut.

Luri, G. (2021). "La Lomloe o la exaltación de la mediocridad", *El Mundo*, 30 Maret 2021, https://www.elmundo.es/opinion/2021/03/30/6061b71421efa00d5a8b463b.html.

Lynch, K. (1987). "Dominant Ideologies in Irish Educational Thought: Consensualism, Essentialism and Meritocratic Individualism", *The Economic and Social Review*, 18/2, 101–122.

Machiavelli, N. (1960). *Il Principe e Discorsi sopra la Prima Deca di Tito Livio*. Milan: Feltrinelli.

Manzon, M. (2011). *Comparative Education. The Construction of a Field*. Dordrecht: Springer.

—— (2018). "Comparative education histories: a postscript", *Comparative Education*, 54/1, 94–107.

Maroco, J. (2021). "Portugal: The PISA Effects on Education", dalam Crato, N. (ed.), *Improving a Country's Education*. Cham: Springer Open (hal. 159–174), https://doi.org/10.1007/978-3-030-59031-4_6.

Martens, K. dan Nienmann, D. (2010). "Governance by comparison: How ratings and rankings impact national policy-making in education", *TransState Working Papers*, No. 139.

Martens, K., Niemann, D. dan Teltemann, J. (2016). "Effects of international assessments in education — a multidisciplinary review", *European Educational Research Journal*, 15/5, 516–522.

Martin, M.O., Mullis, I.V.S., Foy, P. dan Hooper, M. (2016). *TIMSS 2015 International*

Results in Science. Boston: Boston College.

Martínez, J. S. (2017). *La equidad y la educación*. Madrid: Los Libros de la Catarata.

McArthur, D.L. (1987). "Educational Assessment: A Brief History", dalam McArthur, D.L. (ed.), *Alternative Approaches to the Assessment of Achievement*. Boston: Kluwer (hal. 1–20).

McCulloch, G. (2000). "The Politics of the Secret Garden: Teachers and the School Curriculum in England and Wales", dalam Day, C., Fernandez, A., Hauge, T.E. dan Möller, J., *The Life and Work of Teachers. International Perspectives in Changing Times*. London: Falmer Press (hal. 26–37).

Milán, M. dan Recio, M. (2013). "LOMCE: 8 puntos para entender sus consecuencias", *T.E. (Trabajadores de la Enseñanza)*, 344, 9–17, https://hemerotecate.fe.ccoo.es/assets/te-2013.06.pdf.

Mill, J. S. (1848). *Principles of Political Economy*. London: John W. Parker.

—— (1859). *On Liberty*. London: John W. Parker and Son.

—— (1869). *The Subjection of Women*. London: Longmans, Green, Reader and Dyer.

—— (1873). *Autobiography*. London: Longmans, Green and Co.

—— (1981). *The Collected Works of John Stuart Mill. Volume I — Autobiography and Literary Essays*. London: Routledge and Kegan Paul.

—— (2008). *On Liberty and Other Essays*, Oxford: Oxford University Press.

Ministerio de Educación y Formación Profesional (2020). *Datos y Cifras. Curso Escolar 2020–2021*, Madrid: Ministerio de Educación y Formación Profesional.

Ministry of Education (2017). *Globalization of Korean Education — Education in Korea, 2017*. Sejong: Publishing Institution_Ministry of Education, hal. 48–53, http://english.moe.go.kr/boardCnts/view.

Ministry of Education (2020). *Education in Korea 2020*. Sejong: Publishing Institution Ministry of Education, http://english.moe.go.kr/boardCnts/view.

Moe T.M. (2005). "Teacher unions and school board elections", dalam Howell, W.J. (ed.), *Besieged. School Boards and the Future of Education Politics*. Washington D.C.: Brookings Institution Press (hal. 254–287).

—— (2006). "A Union by Any Other Name", dalam Peterson, P.E. (ed.), *Choice and Competition in American Education*. Lanham, MD: Rowman and Littlefield Publishers (hal. 123–135).

—— (2011). *Special Interest. Teachers Unions and American Schools*. Washington D.C.: Brookings Institution Press.

—— (2017a). "Teacher Unions in the United States: The Politics of Blocking", dalam Moe, T.M. dan Wiborg, S. (eds), *The Comparative Politics of Education: Teacher*

Unions and Education Systems Around the World. Cambridge: Cambridge University Press (hal. 24–55).

—— (2017b). "The Comparative Politics of Education: Teachers Unions and Education Systems Around the World", dalam Moe, T.M. dan Wiborg, S. (eds), *The Comparative Politics of Education: Teacher Unions and Education Systems Around the World*. Cambridge: Cambridge University Press (hal. 269–324).

—— (2019). *The Politics of Institutional Reform. Katrina, Education and the Second Face of Power*. Cambridge: Cambridge University Press.

Moe, T.M. dan Wiborg, S. (2017). *The Comparative Politics of Education. Teacher Unions and Education Systems Around the World*. Cambridge: Cambridge University Press.

—— (2017b). "Introduction", dalam *The Comparative Politics of Education: Teacher Unions and Education Systems Around the World*. Cambridge: Cambridge University Press (hal. 1–23).

Mounk, Y. (2018). *The People vs. Democracy. Why Our Freedom Is in Danger and How to Save It*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Mourshed, M., Chijioke, C. dan Barber, M. (2010). *How the World's Most Improved School Systems Keep Getting Better*. McKinsey & Company, https://www.mckinsey.com/industries/social-sector/our-insights/how-the-worlds-most-improved-school-systems-keep-getting-better.

Mullis, I.V.S., Martin, M.O., González, E.J., Gregory, K.D., Garden, R.A., O'Connor, K.M., Chrostowski, S.J. dan Smith, T.A. (2000). *TIMSS 1999 International Mathematics Report*. Boston: Boston College.

Mullis, I.V.S., Martin, M.O., Foy, P. dan Hooper, M. (2016). *TIMSS 2015 International Results in Mathematics*. Boston: Boston College.

—— (2017). *PIRLS 2016 International Results in Reading*. Boston: Boston College.

Mullis, I.V.S., Martin, M.O., Foy, P., Kelly, D.L. dan Fishbein, B. (2020). *TIMSS 2019. International results in Mathematics and Science*. Boston: Boston College.

NAE (2009). *What Influences Educational Achievement in Swedish Schools? A Systematic Review and Summary Analysis*. Stockholm: NAE.

Nagel, A.K. (2010). "International networks in education politics", dalam Jakoby, A.P., Martens, K. dan Wolf, K.D. (eds), *Education in Political Science: Discovering a Neglected Field*. London: Routledge (hal. 156–174).

Norrudin, N. (2018). *Ministry of Education, SingaporeInfopedia*, https://eresources.nlb.gov.sg/infopedia/articles/SIP_2018-01-17_103146.html.

Nusche, D., Miron, G., Santiago, P., Teese, R. (2015). *OECD Reviews of School Resources: Flemish Community of Belgium 2015*. Paris: OECD Publishing.

Nusche, D., Radinger, T., Busemeyer, M.R. dan Theisens, H. (2016). *OECD Reviews of*

School Resources: Austria 2016. Paris: OECD Publishing.

Nozick, R. (1974). *Anarchy, State, and Utopia*. New York: Basic Books.

Oates, T. (2010). "Could do better: Using international comparisons to refine the National Curriculum in England", *The Curriculum Journal*, 22/2, 121–150, https://doi.org/10.1080/09585176.2011.578098.

—— (2015). *Finnish Fairy Stories*. Cambridge: Cambridge University Press.

OECD (2001). *Knowledge and Skills for Life. First Results from the OECD Programme for International Student Assessment (PISA) 2000*. Paris: OECD Publishing.

—— (2004). *Learning for Tomorrow's World. First Results from PISA 2003*. Paris: OECD Publishing.

—— (2007). *PISA 2006 Science Competencies for Tomorrow´s World (Volume I)*. Paris: OECD Publishing.

—— (2010a). *PISA 2009 Results: What Students Know and Can Do — Student Performance in Reading, Mathematics and Science (Volume I)*. Paris: OECD Publishing.

—— (2010b). *PISA 2009 Results: What Makes a School Successful? — Resources, Policies and Practices (Volume IV)*. Paris: OECD Publishing.

——(2011). *Lessons from PISA for the United States. Strong Performers and Successful Reformers in Education*. Paris: OECD Publishing.

—— (2012). *Equity and Quality in Education: Supporting Disadvantaged Students and Schools*. Paris: OECD Publishing.

—— (2013a). *PISA 2012 Results: What Makes Schools Successful? (Volume IV) Resources, Policies and Practices*. Paris: OECD Publishing.

—— (2013b). *Synergies for Better Learning. An International Perspective on Evaluation and Assessment*. Paris: OECD Publishing.

——(2014a). *Education at a Glance 2014*. Paris: OECD Publishing.

—— (2014b). *TALIS 2013 Results: An International perspective on Teaching and Learning*. Paris: OECD Publishing.

—— (2014c). *PISA 2012 Results: What Students Know and Can Do — Student Performance in Mathematics, Reading and Science (Volume I, Revised edition, February 2014)*, PISA. Paris: OECD Publishing.

—— (2015a). *Improving Schools in Sweden: An OECD perspective*. Paris: OECD Publishing.

—— (2015b). *Education Policy Outlook. Making Reforms Happen*. Paris: OECD Publishing.

——(2015c). *OECD Skills Strategy Diagnostic Report Spain*. Paris: OECD Publishing.

——(2016a). *PISA 2015 Results (Volume I): Excellence and equity in education*. Paris:

OECD Publishing.

—— (2016b). *PISA 2015 Results. Policies and Practices for Successful Schools. Volume II*. Paris: OECD Publishing.

—— (2016c). *PISA 2015 Results (Volume II): Policies and practices for successful schools*. Paris: OECD Publishing.

—— (2016d). *Education at a Glance 2016*. Paris: OECD Publishing.

—— (2016e). *Skills Matter: Further Results from the Survey of Adult Skills*, OECD Skills Studies. Paris: OECD Publishing.

—— (2017a). *The Funding of School Education: Connecting Resources and Learning*, OECD Reviews of School Resources. Paris: OECD Publishing.

—— (2017b). *OECD Skills Strategy Diagnostic Report Italy*. Paris: OECD Publishing.

—— (2017c). *PISA for Development Assessment and Analytical Framework: Reading, Mathematics and Science*. Paris: OECD Publishing.

—— (2017d). *Education Policy in Greece. A Preliminary Assessment*. Paris: OECD Publishing.

—— (2017e). *School Choice and School Vouchers: An OECD Perspective*. Paris: OECD Publishing.

—— (2018a). *Skills in Ibero-America. Insights from PISA 2015*. Paris: OECD Publishing.

—— (2018b). *Seven Questions about Apprenticeships. Answers from International Experience*. Paris: OECD Publishing.

—— (2018c). *PISA: Equity in Education: Breaking Down Barriers to Social Mobility. Germany. Country Note*. Paris: OECD Publishing.

—— (2019a). *Education at a Glance 2019. OECD Indicators*. Paris: OECD Publishing.

—— (2019b). *OECD Skills Outlook 2019: Thriving in a Digital World*. Paris: OECD Publishing.

—— (2019c). *OECD Skills Strategy 2019: Skills to Shape a Better Future*. Paris: OECD Publishing.

—— (2019d). *PISA 2018 Results (Volume I): What Students Know and Can Do*. Paris: OECD Publishing.

—— (2019e). *PISA 2018 Results (Volume II): Where All Students Can Succeed*. Paris: OECD Publishing.

—— (2019f). *Denmark-Country Note-PISA 2018 Results*. Paris: OECD Publishing.

—— (2019g). *Japan-Country Note-PISA 2018 Results*. Paris: OECD Publishing.

—— (2019h). *Poland-Country Note-PISA 2018 Results*. Paris: OECD Publishing.

—— (2019i). *Portugal-Country Note-PISA 2018 Results*. Paris: OECD Publishing.

—— (2019j). *Estonia-Country Note-PISA 2018 Results*. Paris: OECD Publishing.

—— (2019k). *OECD Economic Surveys: Estonia 2019*. Paris: OECD Publishing.

—— (2019l). *Skills Matter: Additional Results from the Survey of Adult Skills*, OECD Skills Studies. Paris: OECD Publishing.

—— (2020a). *Strengthening the Governance of Skills Systems: Lessons from Six OECD Countries*. Paris: OECD Publishing.

—— (2020b). *TALIS 2018 Results (Volume II): Teachers and School Leaders as Valued Professionals*. Paris: OECD Publishing.

—— (2020c). *PISA 2018 Results (Volume V): Effective Policies, Successful Schools*. Paris: OECD Publishing.

—— (2020d). *Education at a Glance 2020: OECD Indicators*. Paris: OECD Publishing.

—— (2020e). *OECD Employment Outlook 2020: Worker Security and the COVID-19 Crisis*. Paris: OECD Publishing.

—— (2020f). *Education Policy Outlook: Germany*, Education Policy Perspectives. Paris: OECD Publishing.

—— (2020g). *Education Policy Outlook in Portugal*, OECD Education Policy Perspectives. Paris: OECD Publishing.

—— (2021a). *Positive, High-achieving Students?: What Schools and Teachers Can Do*. TALIS, Paris: OECD Publishing.

—— (2021b). *Who We Are*, https://www.oecd.org/about/.

Olson, M. (1965). *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. New York: Schocken Books.

Opfer, D. (2016). "Conditions and Practices Associated with Teacher Professional Development and Its Impact on Instruction in TALIS 2013", *OECD Education Working Papers*, No. 138, Paris: OECD Publishing.

Ornelas, C. (2003). "The bases of federalism and decentralization in education", *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, 5/1, http://redie.uabc.mx/vol5no1/contents-ornelas.html.

Ozga, J. (2012). "Introduction. Assessing PISA", *European Educational Research Journal*, 11/2, 166–171.

Palamidessi, M. dan Legarralde, M. (2006). "Teacher's Unions, Governments and Education Reforms in Latin America and the Caribbean: Conditions to Dialogue", *IDB Working Paper 14978*, Washington DC: Inter-American Development Bank, https://publications.iadb.org/en/teachers-unions-governments-and-education-reforms-latin-america-and-caribbean-conditions-dialogue.

Papay, J.P., Murnane, R.J. dan Willett, J.B. (2008). "The consequences of high school exit examinations for struggling low-income urban students: Evidence from Massachusetts", *NBER Working Paper 14186*, Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research, www.nber.org/papers/w14186.

Park, Y. dan Jang, M.H. (eds) (2014). *The Present and Future of Secondary Vocational Education in Korea*, Sejog-si: Korea Research Institute for Vocational Education and Training (KRIVET), http://eng.krivet.re.kr/eu/ec/prg.euCDAVw.jsp?gn=M06-M060000064.

Parkyn, G.W. (1969). "Structure and function in education systems", *Prospects: Quarterly review of Education*, UNESCO, 1: 8–12, https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000262088.

Pasias, G. dan Roussakis, Y. (2009). "Towards The European Panopticon: EU Discourses and Policies in Education and Training", dalam Cowen dan Kazamias (eds), *International Handbook of Comparative Education*. London: Springer (hal. 479–498).

Patel, D. dan Sandefur, J. (2020). "A Rosetta Stone for Human Capital", *Working Paper 550*, Washington, DC: Center for Global Development, https://www.cgdev.org/publication/rosetta-stone-human-capital.

Patrinos, H.A. (2011). *School Choice in The Netherlands*. CESifo DICE Report 9, hal. 55–59.

Pellegrino, J.W. (2004). *The Evolution of Educational Assessment. Considering the Past and Imagining the Future*. Princeton: Educational Testing Service.

Pew Research Center (2019). *Public's 2019 Priorities*, https://www.pewresearch.org/politics/2019/01/24/publics-2019-priorities-economy-health-care-education-and-security-all-near-top-of-list/.

Piopiunik, M., Schwerdt, G. dan Woessmann, L. (2012). "Central School Exit Exams and Labor-Market Outcomes", *IZA discussion paper No. 68889* (September 2012).

Pistone, M. dan Horn, M.B. (2016). *Disrupting Law School: How Disruptive Innovation Will Revolutionize the Legal World*, Clayton Christensen Institute for Disruptive Innovation, https://files.eric.ed.gov/fulltext/ED568678.pdf.

Podgursky, M.J. dan Springer, M.G. (2007). "Teacher performance-pay: A review", *Journal of Policy Analysis and Management*, 26/4, 909–949.

Popham, W.J. (2001). "Teaching to the Test?", *Educational Leadership*, 58/6, 16–20.

PP (2019). *Elecciones Generales 2019. Programa Electoral*, http://www.pp.es/sites/default/files/documentos/programa-electoral-elecciones-generales-2019.pdf.

Priestley, M., Biesta, G. dan Robinson, S. (2015). *Teacher Agency. An Ecological Approach*. London: Bloomsbury Publishing.

PSOE (2019). *Programa Electoral PSOE. Elecciones 2019*, https://www.psoe.es/media-content/2019/04/PSOE-programa-electoral-elecciones-generales-28-de-abril-de-2019.pdf.

Puelles, M. (2010). *Educación e ideología en la España contemporánea*. Madrid:

Tecnos.

Quinn, R. (2012). "The Future Development of Education in Ireland", *Studies: An Irish Quarterly Review*, 101/402, 123–138.

Radio Sweden (2013). "Sweden slides down international education table. PISA Report 2012 — Sweden Worst in Class", 3 Desember 2013, https://sverigesradio.se/artikel/5722237.

Ramirez, F. dan Boli, J. (1987). "The Political Construction of Mass Schooling: European Origins and Worldwide Institutionalization", *Sociology of Education*, 60/1, 2–17.

Rautalin, M. (2018). "PISA and the criticism of Finnish education: justifications used in the national media debate", *Studies in Higher Education*, 43/10, https://doi.org/10.1080/03075079.2018.1526773.

Rautalin, M. dan Pertti, A. (2007). "The curse of success: The impact of the OECD´s Programme for International Student Assessment on the Discourse of the Teaching Profession in Finland", *European Educational Research Journal*, 6/4, 348–363.

Rawls, J. (1971). *A Theory of Justice*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Rechnungshof (2011). *Report of the Court of Audit: Controlling in the Federal Schools Sector*, Vol. 2011/1. Vienna: Austrian Court of Audit.

Rechnungshof (2012). *Report of the Court of Audit: Financing Provincial Teachers*, Vol. 2012/4. Vienna: Austrian Court of Audit.

Reimers, F.M. (2020). "Thinking Multidimensionally About Ambitious Educational Change", dalam Reimers, F.M. (ed.), *Audacious Education Purposes. How Governments Transform the Goals of Education System*. Springer Open (hal. 1–46).

Reisner, E.H. (1922). *Nationalism and Education: Since 1789, a Social and Political History of Modern Education*. London: Macmillan.

—— (2008). *Nationalism and Education Since 1789: A Social and Political History of Modern Education*. London: Forgotten Books.

Renehan, C. dan Williams, K. (2015). "Religion, education and conflict in the Republic of Ireland", *Richerche di pedagogia e didattica. Journal of Theories and Research in Education*, 10/1, 67–87, https://doi.org/10.6092/issn.1970-2221/4684.

Renzulli, L.A. dan Evans, L. (2005). "School choice, charter schools, and white flight", *Social Problems*, 52/3, 398–418, www.jstor.org/stable/10.1525/sp.2005.52.3.398.

Richards, S. (2017). *The Rise of Outsiders: How Mainstream Politics Lost its Way*. London: Atlantic Books.

Ringarp, J. (2016). "PISA lends legitimacy: A study of education policy changes in

Germany and Sweden after 2000", *European Educational Research Journal*, 15/4, 447–461.

Ripley, A. (2013). *The Smartest Kids in the World*. New York: Simon & Schuster.

Rivkin, S.G., Hanushek, E.A. dan Kain, J.F. (2005). "Teachers, schools, and academic achievement", *Econometrica*, 73/2, 417–458.

Roberts, D. (2013). "Chinese Education: The Truth Behind the Boasts", *Businessweek*, 4 April.

Robitzsch, A., Lüdtke, O., Goldhammer, F., Kroehne, U. dan Köller, O. (2020). "Reanalysis of the German PISA Data: A Comparison of Different Approaches for Trend Estimation With a Particular Emphasis on Mode Effects", *Frontiers in Psychology*, 26 Mei 2020, https://doi.org/10.3389/fpsyg.2020.00884.

Roche, P. dan Léon, A. (2018). *Histoire de l'enseignement en France*. Paris: Que Sais-Je?

Rockoff, J.E. (2004). "The impact of individual teachers on student achievement: Evidence from panel data", *American Economic Review*, 94/2, 247–252.

Rodríguez Ramírez, C.A. (2015). "El Derecho a la Educación en Costa Rica: entre la realidad y la utopía", *Revista Calidad en la Educación Superior*, 6/1, 249–268.

Roldán, T. dan Cabrales, A. (2020). "Dos acuerdos educativos para la legislatura: una propuesta transversal", *ESADE-EcPol, Policy Briefing 1*, https://www.esade.edu/itemsweb/wi/research/ecpol/EsadeEcPol_policybrief1.pdf.

Ross, E.W. dan Vinson, K. (2014). "Dangerous Citizenship", dalam Ross, E.W. (ed.), *The Social Studies Curriculum. Purposes, Problems, and Possibilities*, Albany: State University of New York Press (hal. 93–125).

Rousseau, J.J. (1762). *Émile ou de l´Éducation*. Paris: La Librairie.

Rowe, C. (2016). "Massachusetts is a lot like us, so why are its schools so much better?", *The Seattle Times*, 19 Maret, https://www.seattletimes.com/education-lab/massachusetts-is-a-lot-like-us-so-why-are-its-schools-so-much-better/.

Rözer, J. dan Bol, T. (2019). "Labour Market Effects of General and Vocational Education over the Life-Cycle and across Time: Accounting for Age, Period, and Cohort Effects", *European Sociological Review*, 35/5, 701–717, http://dx.doi.org/10.1093/esr/jcz031.

Rumberger, R.W. dan Lim, S.A. (2008). *Why Students Drop Out of School: A Review of 25 Years of Research*. Santa Barbara (CA): California Dropout Research Project, http://lmri.ucsb.edu/droputs/pubs_reports.htm#15.

Sahlberg, P. (2006). "Education Reform for Raising Economic Competitiveness", *Journal of Educational Change*, 7/4, 259–287.

——— (2016). "The Finnish Paradox. Equitable Public Education Within a Competitive

Market Economy", dalam Adamson, F., Åstrand, B. dan Darling-Hammond, L., *Global Education Reform. How Privatization and Public Investment Influence Education Outcomes*. New York: Routledge (hal. 110–130).

—— (2021). *Finnish Lessons 3.0. What Can the World Learn from Educational Change in Finland*. New York: Teachers College Press.

Sandel, M. (2020). *The Tyranny of Merit. What's Become of the Public Good*. New York: Farrar, Strauss and Giroux.

Saporito, S. (2003). "Private choices, public consequences: Magnet school choice and segregation by race and poverty", *Social Problems*, 50/2, 181–203, http://dx.doi.org/10.1525/sp.2003.50.2.181.

Schleicher, A. (2011). *Building a High-Quality teaching Profession: Lessons from around the World*. Paris: OECD Publishing.

—— (2015). *Schools for 21st-Century Learners: Strong Leaders, Confident Teachers. Innovative Approaches*, International Summit on the Teaching Profession. Paris: OECD Publishing.

—— (2018). *World Class. How to Build a 21st-century School System*. Paris: OECD Publishing.

—— (2020). *The Secret to Finnish Education: Trust*. Paris: OECD Publishing.

Scott, T. (2004). "Teaching the Ideology of Assessment", *Radical Teacher*, 71, 30–37, http://www.jstor.com/stable/20710280?seq=1&cid=pdf-reference#references_tab_contents.

Shepherd, J Nettles. (2009). "Prescriptive national curriculum restricts teachers", *The Guardian*, 16 April, http://www.ascd.org/publications/newsletters/policy-priorities/vol15/issue2/England's-National-Curriculum,-20-Years-On@-A-Teacher's Viewpoint.aspx.

Simola, H. (2005). "The Finnish miracle of PISA: historical and sociological remarks on teaching and teacher education", *Comparative Education*, 41/4, 455–470.

Simon, B. dan Rubenstein, D. (1969). *The Evolution of the Comprehensive School*. New York: Routledge dan Kegan Paul.

Sireci, S. (2015). "Beyond ranking of nations: Innovative research on PISA", *Teachers College Record*, 117/1, 1–8.

Smith, K.B. (2003). *Ideology and Education. The Commonwealth, the Market and American Schools*. Albany: State University of New York Press.

Soon, T.W. (1988). *Singapore's New Education System: Education Reform for National Development*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.

Sorensen, C.W. (1994). "Success and Education in South Korea", *Comparative Education Review*, 38/1, 10–35.

SOU (2014). *The Staten få Government Must Not Abdicate (*Staten t abdikera*).

Stockholm: Statensets Offentliga Utredningar, https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statensnes-offentliga-utredningar/2014/02/sou-20145/.

Spring, J. (2015). *Globalization of Education. An Introduction* (Edisi ke-2). New York: Routledge.

Steiner-Khamsi, G. (2003). "The Politics of League Tables", *Journal of Social Sciences Education*, 2/1, 1–6.

Striethold, R., Bos, W., Gustafsson, J.E., & Rosen, M. (eds) (2014). *Educational Policy Evaluation through International Comparative Assessments*. Münster: Waxmann.

Swift, M. (2009). "England's National Curriculum, 20 Years On: A Teacher's Viewpoint", *Infobrief*, 15/2, http://www.ascd.org/publications/newsletters/policy-priorities/vol15/issue2/England's-National-Curriculum,-20-Years-On@-A-Teacher's-Viewpoint.aspx.

Takayama, K. (2008). "The politics of international league tables: PISA in Japan´s achievement crisis debate", *Comparative Education*, 44, 387–407.

—— (2017). "Imagining East Asian education otherwise: neither caricature, nor scandalization", *Asia Pacific Journal of Education*, 37/2, 262–274, http://dx.doi.org/10.1080/02188791.2017.1310697.

Tan, J. (1997). "Church, State and Education: Catholic Education in Hong Kong during the Political Transition", *Comparative Education*, 33/2, 211–232, http://www.jstor.org/stable/3099890.

Tan, Y. K., Chow, H. K. dan Goh, C. (2008). *Examinations in Singapore: Change and Continuity (1891–2007)*. Singapore: World Scientific Publishing.

Tao, L., Zhen, L., Kardaszewicz, K. dan Liljert, M. (2013). *They Are Also Parents: A Study on Migrant Workers with Left-behind Children in China*. Beijing: Center for Child Rights and Corporate Social Responsibility.

Tarelli, I., Bos. W., dan Bremerich-Vos, A. (2012). "Germany", dalam Mullis, I.V.S., Martin, M.O., Minnich, C.A., Stanco, G.M., Arora, A., Centurino, V.A.S. dan Castle, C.E. (eds), *PIRLS 2011 Encyclopedia: Education Policy and Curriculum in Reading*, Chestnut Hill, MA: TIMSS & PIRLS International Study Center, Boston College (hal. 313–340).

Tatto, M. (2014). "Teacher Education Development Study-Mathematics (TEDS-M)", dalam Lerman, S. (ed.), *Encyclopedia of Mathematics Education*. Dordrecht: Springer (hal. 828–834), https://doi.org/10.1007/978-94-007-4978-8_151.

Tatto, M.T., Schwille, J., Senk, S.L., Ingvarson, L., Rowley, G., Peck, R., Bankov, K., Rodríguez, M. dan Reckase, M. (2012). *Policy, Practice, and Readiness to Teach Primary and Secondary Mathematics in 17 Countries. Findings from the IEA Teacher Education and Development Study in Mathematics (TEDS-M)*. Amsterdam: International Association for the Evaluation of Educational

Achievement.

The Economist (2014). "Education in Mexico: Phantom Teachers", 7 April, https://www.economist.com/americas-view/2014/04/07/phantom-teachers.

—— (2015). "China's left-behind", 17 Oktober, https://www.economist.com/briefing/2015/10/17/little-match-children.

—— (2021). "The plight of China's 'left-behind' children", 10 April, https://www.economist.com/china/2021/04/08/the-plight-of-chinas-left-behind-children.

—— (2021). "PISA results can lead policymakers astray — the parable of Finland", 7 Desember, https://www.economist.com/international/2019/12/05/pisa-results-can-lead-policymakers-astray.

Thelen, K. (2004). *How Institutions Evolve: The Political Economy of Skills in Germany, Britain, the United States, and Japan*. Cambridge: Cambridge University Press.

Tillmann, K.J., Dedering, K., Kneuper, D., Kuhlmann, C. dan Nessel, I. (2008). *PISA als bildungspolitisches Ereignis: Fallstudien in vier Bundesländern*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Tire, G. (2021). "Estonia: A positive PISA experience", dalam Crato, N. (ed.), *Improving a Country*. Cham: Springer Open (hal. 101–119), https://doi.org/10.1007/978-3-030-59031-4_1.

Thomas, W.I. dan Thomas, D.S. (1928). *The Child in America. Behavior Problems and Programs*. New York: Knopf.

Thompson, C. dan Cunningham, E. (2000). "Retention and Social Promotion: Research and Implications for Policy", *ERIC Digest No. 161*, New York: ERIC Clearinghouse on Urban Education, Teachers College, Columbia University.

Tucker, M. (2019). *Leading High-Performance School Systems: Lessons from the World's Best*. Alexandria, VA: ASCD.

Turnbull, C. M. (2009). *A History of Modern Singapore, 1819–2005*. Singapore: NUS Press.

Valijarvi, J., Linnakyla, P., Kupari, P., Reinkainen, P. dan Arffman, I. (2002). *The Finnish Success in PISA — and Some Reasons Behind It*. Jyväskylä: Institute for Educational Research, University of Jyväskylä.

Van der Berg, S., Van Wyk, C., Burger, R., Kotzé, J., Piek, M. dan Rich, K. (2017). "The Performance of Low Fee Independent Schools in South Africa — What Can Available Data Tell?", *Stellenbosch Economic Working Papers*, No. 1/2017, Stellenbosch.

Van Leeuwen, F. (2017). *International Summit on the Teaching Profession 2017. A Briefing by Education International*, https://download.ei-ie.org/Docs/WebDepot/EI_ISTP_Summit_2017_final.pdf.

Vedder, R. dan Gallaway, L. (1991). "The War between the Rent Seekers", *Public*

Choice, 68/1–3, 283–289.

Verkaik, R. (2019). "Labour is right to target private school privilege but abolition isn't the right answer", *The Guardian*, 24 September, https://www.theguardian.com/commun/2019/sep/24/labour/class-war/private/schools-inequality.

Viet Nam News (2019). "VN gets high scores but not named in PISA 2018 rankings", 6 Desember.

Wahlström, N. (2018). "Where is 'the political' in curriculum research?", *Journal of Curriculum Studies*, 50/6, 711–723.

Waldow, F. (2009). "What PISA did and did not do: Germany after the 'PISA-shock'", *European Educational Research Journal*, 8/3, https://doi.org/10.2304/eerj.2009.8.3.476.

Wert, J.I. (2019). *La Educación en España. Asignatura Pendiente*. Córdoba: Almuzara.

——— (2020). *Los Años de Rajoy. La política de la crisis y la crisis de la política*. Córdoba: Almuzara.

West, M.R. (2012). *Is Retaining Students in the Early Grades Self-Defeating?*, CCF Brief No. 4, Washington DC: Center on Children and Families at Brookings Institution.

West, M.A.R., serta Woessmann, L.M. (2010). "*Every Catholic child in a Catholic school: Historical resistance to state schooling, contemporary private competition and student achievement across countries*", *Economic Journal*, 120, 229–255.

Wiborg, S. (2009). *Education and Social Integration. Comprehensive Schooling in Europe*. New York: Palgrave Macmillan.

——— (2017a). "Teacher Unions in England: The End is Nigh?", dalam Moe, T.M. serta Wiborg, S. (editors), *The Comparative Politics of Education: Teacher Unions and Education Systems Around the World*. Cambridge: Cambridge University Press (hal. 56–83).

——— (2017b). "Teacher Unions in the Nordic Countries: Solidarity and the Politics of Self-Interest", dalam Moe, T.M. dan & Wiborg, S. (eds), *The Comparative Politics of Education: Teacher Unions and Education Systems Around the World*. Cambridge: Cambridge University Press (hal. 144–191).

Wiborg, S. serta Larsen, K.A.R. (2017). "*Why School Choice Reforms in Denmark Fail: the blocking power of the teacher union*", *European Journal of Education*, 52, 92–103, https://doi.org/10.1111/ejed.12203.

Willets, D. (2017). *A University Education*. Oxford: Oxford University Press.

Wilson, H. E. (1978). *Singapore*. Singapore: Singapore University Press.

Wisniewski, J. dan Zahorska, M. (2020). "Reforming Education in Poland", dalam Reimers, F.M. (ed.), *Audacious Education Purposes*. Cham: Springer Open (hal. 181–208), https://doi.org/10.1007/978-3-030-41882-3.

Woessmann, L. (2007a). "International evidence on expenditure and class size: A review", *Brookings Papers on Education Policy, 2006/2007*, Washington DC: Brookings Institution (hal. 245–272).

—— (2007b). "International evidence on school competition, autonomy and accountability: A review", *Peabody Journal of Education*, 82/2–3, 473–497.

—— (2009). "International Evidence on School Tracking: A Review", *CESifo DICE, Report 1*, http://www.cesifo.de/DocDL/dicereport109.

—— (2011). "Cross-country evidence on teacher performance pay", *Economics of Education Review*, 30/3, 404–418.

Woessmann, L., Luedemann, E., Schuetz, G. dan West, M.R. (2009). *School Accountability, Autonomy and Choice around the World*. Cheltenham: Edward Elgar.

Woessmann, L. dan West, M.R. (2006). "Class-size effects in school systems around the world: Evidence from between-grade variation in TIMSS", *European Economic Review*, 50/3, 695–736.

Wooldridge, A. (2021). *The Aristocracy of Talent*. New York: Skyhorse Publishing.

Wong, K.K., Knüpling, F., Kölling, M. dan Chebenova, D. (2017). "Federalism and Education: Cross-National Lessons on Governance, Standards and Accountability for the 21st Century", *Forum of Federations, Occasional Papers Series No. 22*, http://www.forumfed.org/wp-content/uploads/2014/01/OC_22_Forumfed.pdf.

Woodward, B. (2001). "What's new?", *The Guardian*, 16 Oktober, https://www.theguardian.com/education/2001/oct/16/schools.uk.

Worcester, R.M. (1983). *Political Opinion Polling. An International Review*. London: Macmillan.

World Bank (2021). *Gini Index (World Bank estimate)*, https://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.GINI?locations=ZJ).

Wu, M. (2010). *Comparing the Similarities and Differences of PISA 2003 and TIMSS*, OECD Education Working Papers, No. 32, Paris: OECD Publishing, http://dx.doi.org/10.1787/5km4psnm13nx-en.

Yew, L.K. (2000). *From Third World to First: The Singapore Story 1965–2000*. New York: HarperCollins.

Zimmer, R. (2003). "A new twist in the educational tracking debate", *Economics of Education Review*, 22/3, 307–315, http://dx.doi.org/10.1016/s0272-7757(02)00055-9.